

Michel Martone
La concertazione nell'esperienza italiana

SOMMARIO: 1. I presupposti strutturali della concertazione nell'esperienza italiana. – 2. La concertazione e il contenimento della spirale inflattiva: il Protocollo Scotti, la rottura di San Valentino e il referendum sulla scala mobile. – 3. La concertazione di fronte alla crisi del partito e al risanamento del bilancio statale. – 4. La “Costituzione” delle relazioni di produzione: il Protocollo sulla politica dei redditi. – 5. La concertazione alla prova del bipolarismo e la riforma delle pensioni. – 6. Concertare la riforma del mercato del lavoro. – 7. Il Patto di Natale e l'istituzionalizzazione della concertazione. – 8. Il dialogo sociale e il Patto per l'Italia. – 9. Il Governo ostaggio dei veto player. – 10. Il ritorno del dialogo sociale e la crisi dell'unità dei sindacati confederali. – 11. La concertazione di fronte alla crisi economica globale.

1. I presupposti strutturali della concertazione nell'esperienza italiana.

Nel sistema previsto dalla Costituzione repubblicana, la democrazia è rappresentativa e pluralista e la dimensione collettiva dell'agire umano assume rilievo centrale (art.2), posto che ai sindacati, tornati liberi e plurali dopo la temperie corporativa, è affidato il compito, prettamente economico, di proteggere i lavoratori dai poteri del datore di lavoro, mediante lo sciopero e la contrattazione collettiva (arg. ex artt. 39 e 40). Si tratta di un modello che, mentre ricerca la ripartizione di competenze tra azione politica e azione sindacale, ribadisce la sovraordinazione del potere politico su quello economico, anche sindacale, come rende evidente il terzo comma dell'art. 41 Cost. che conserva, con la seconda parte dell'art. 39, uno spirito statalistico.

Comunque sia, almeno fino agli inizi degli anni '70, questa ripartizione di competenze tra indirizzo politico e azione sindacale resiste. Il Parlamento resta il luogo in cui si contrattano, tra partiti di maggioranza e di minoranza, le riforme che tendono a realizzare il *Welfare State*. La Repubblica è democratica e pluralista e, seppure la deriva è «partitocratica» e «consociativa», i sindacati ne partecipano ancora in forme indirette perché mediate dai partiti. Cominciano a fare politica, ma ancora non assumono responsabilità formali nel governo dell'economia¹.

Come, invece, accade agli inizi degli anni '80, quando, grazie alla concertazione, i sindacati cominciano a fare politica ed entrano a far parte del blocco di potere che presiede al governo dell'economia e cristallizzano questa ascesa sottoscrivendo con il potere esecutivo il primo vero accordo concertativo.

Per questa via, il sindacato si fa, anche formalmente, potere costituito perché partecipa al potere politico dello Stato. Seppure la Carta costituzionale lo destinava ad esercitare l'attività prettamente economica di disciplinare le condizioni di lavoro, nell'evoluzione materiale dell'ordinamento, diventa un soggetto politico fino a porsi, nel corso degli anni '90, come un vero e proprio

¹ A. ACCORNERO, *La parabola del sindacato*, Bologna, 1992, pagg. 198 e 199.

veto player che determina i tratti delle riforme, condiziona l'evoluzione del diritto vivente, i caratteri della legislazione e quelli della contrattazione collettiva².

Nell'esperienza italiana, questa trasformazione "politica" costituisce il risultato di un lungo e graduale processo che comincia con l'emanazione della legge n. 300 del 1970 (d'ora in poi Statuto dei lavoratori) e si sviluppa attraverso due stagioni.

La prima di queste stagioni si apre con gli anni '80, quando si sperimentano le prime forme di concertazione sociale al fine di governare la politica dei redditi per arginare l'emergenza inflattiva conseguente alla crisi energetica. La seconda è quella della crisi dello Stato quando, nel corso della cd. "Seconda Repubblica", il ricorso alla concertazione diviene sistematico.

In questa prospettiva, per esplorare i tanti aspetti della concertazione senza poter fare affidamento su di un complessivo ed organico disegno legislativo, si proveranno ad immaginare queste stagioni come terreni di confronto nei quali le diverse forze sociali e quindi, oltre ai sindacati, anche i partiti e le altre associazioni di interessi si scontrano, trattano, dialogano, si accordano e poi, di nuovo, si danno battaglia nella definizione della politica economica del paese. Terreni di confronto nei quali il conflitto, la trattativa e, infine, l'accordo tra questi soggetti politici determinano l'evoluzione della costituzione materiale del paese.

Una dialettica nella quale la forza è data dalla rappresentatività o dal consenso che si può esprimere nelle diverse forme disciplinate dall'ordinamento e, in definitiva, vale ad indicare il potere politico di ciascuna formazione sociale.

Questo confronto, che secondo la Costituzione dovrebbe svolgersi in Parlamento tra partiti di maggioranza e partiti di opposizione, si svolge sempre più spesso nelle sedi e con le forme imposte dalla dialettica politica. Sempre ha ad oggetto risorse che si traducono in diritti e, dunque, principi e, in fondo, valori e, spesso, è accompagnato da *querelle*, giurisdizionali e dottrinali, sulla legittimità costituzionale di quei valori.

La giurisprudenza della Corte costituzionale sulla legittimità e i limiti di quei valori è il "barometro" che, in mancanza del dato legislativo, consente di misurare l'evoluzione della costituzione materiale. La Corte, infatti, "perimetra" il terreno dello scontro politico e definisce gli strumenti mediante i quali può essere combattuto³. Basti considerare, con riferimento all'oggetto dell'indagine, che con le sue sentenze dà senso e concretezza all'autonomia sindacale: vigila sui tentativi di estensione impropria dell'efficacia soggettiva dei contratti collettivi di diritto comune ma anche sulla loro libertà da ingerenze indebite di carattere legislativo; presiede ai limiti del diritto di sciopero come alla "compatibilità costituzionale" dell'evoluzione concertata dell'ordinamento. E, per questa via, consente di

² Per ulteriori approfondimenti si rinvia a M. MARTONE, *Governo dell'economia e azione sindacale*, volume XLII del *Trattato di diritto commerciale e di diritto pubblico dell'economia*, diretto da F. GALGANI, Padova, 2006.

³ Sulla Corte Costituzionale che presiede al «terreno politico» vedi G. ZAGREBELSKY, *Principi e voti, La Corte costituzionale e la politica*, Torino 2005, pag. 35 e segg.; sul dialogo tra Corte costituzionale e Corte di cassazione nella costruzione del "diritto vivente" vedi A. MARTONE, *Corte costituzionale e Corte di cassazione nella disciplina dei rapporti di lavoro*, in INPDAL, *Apporto della giurisprudenza alla formazione del diritto del lavoro*, Milano, 1988, pag. 407 e segg. Per un'analisi del ruolo politico svolto dalla Corte costituzionale nell'ambito del diritto del lavoro vedi, per alcuni rilievi, M. D'ANTONA, *Il quarto comma dell'art. 39 della Costituzione, oggi*, in Id. *Opere, Scritti sul diritto sindacale*, Milano, 2000, pag. 402 e ss.; e, più diffusamente, M. RICCI, *Autonomia collettiva e giustizia costituzionale*, Bari, 1999.

misurare anche il grado di legittimazione formale della partecipazione del sindacato al potere politico dello Stato⁴.

2. *La concertazione e il contenimento della spirale inflativa: il Protocollo Scotti, la rottura di San Valentino e il referendum sulla scala mobile.*

Le prime avvisaglie di un'evoluzione concertata delle relazioni tra potere esecutivo e sindacati confederali nella definizione della politica economica del paese maturano nella seconda metà degli anni '70 e portano i loro frutti agli inizi degli anni '80. Quando, in un quadro d'incertezza e di ingovernabilità del sistema economico che scatena una poderosa spirale inflativa, la questione del contenimento del costo del lavoro torna di stringente attualità e in ambiente sindacale si afferma una rinnovata sensibilità nei confronti delle esigenze dettate dalla congiuntura economica.

In quel frangente, infatti, il sindacato, forte del fondamentale ruolo politico assolto nel corso degli "anni di piombo", comincia a mutare pelle. Non si comporta più come un gruppo di pressione che cerca di influire sulla formazione della volontà politica per il tramite dei partiti e del Parlamento, ma comincia a porsi come un vero e proprio interlocutore che, forte della competenza esclusiva in tema di politica dei redditi, reclama pari dignità rispetto al Governo. Da un lato, offre il proprio sostegno alla politica economica elaborata dal potere esecutivo, mostrandosi disponibile ad avanzare piattaforme contrattuali ragionevoli, ma dall'altro pretende un più ampio, e scenografico, coinvolgimento nella definizione della politica economica del paese.

I frutti di questa mutata sensibilità sindacale per le esigenze del governo dell'economia maturano quando si aggrava il nesso tra aumenti salariali – aumenti inflazionistici e impoverimento del risparmio. In quella congiuntura, il Governo riconosce il sindacato come un interlocutore necessario per qualsiasi politica deflativa, e le parti sociali accettano di assumersi, anche formalmente, nuove responsabilità nell'interesse generale.

Così, dopo un primo infruttuoso tentativo portato avanti dal Governo Spadolini⁵, si giunge al primo, vero e proprio, scambio politico formalizzato.

Il 22 gennaio 1983, il Governo e le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative, dei datori e dei prestatori di lavoro, sottoscrivono il cd. Protocollo Scotti⁶.

Sotto il profilo economico, il Protocollo sancisce il principio, teorizzato da Ezio Tarantelli e fatto proprio da Cisl e Uil, della predeterminazione dei punti di contingenza in base all'"inflazione programmata" e non più all' "inflazione

⁴ Secondo la nota formula di L. MENGONI, *La partecipazione del sindacato al potere politico dello Stato*, in *Diritto e valori*, Bologna, 1985.

⁵ Su questo accordo vedi F. CARINCI, *Riparlando di concertazione*, in *Studi in onore di Mattia Persiani*, Padova, 2005, pag. 372; R. DE LUCA TAMAJO, *Relazione*, in *Parlamento e concertazione*, *Quad. Arg. Dir. Lav.*, 1999, pag. 49 e segg. Per un'analisi del contesto politico dell'epoca vedi M. MASCINI, *Profitti e salari*, Bologna, 2000, pag. 32 e segg.

⁶ In proposito cfr. G. GHEZZI, *Le larghe maglie dell'intesa*, in *Pol. Dir.*, 1983, pag. 201 e segg. e P. SANDULLI, *Il costo del lavoro dall'accordo al decreto*, in *Dir. Lav.*, 1984, I, pag. 18 e segg.

effettiva”⁷. È una soluzione sgradita alla Cgil che, però, alla fine accetta e sottoscrive il Protocollo⁸.

Sotto il profilo strutturale, la novità più importante del Protocollo è costituita dall'ingresso, anche formale, del Governo nel negoziato politico di cui, anzi, assume l'iniziativa e accetta la responsabilità⁹.

È un *do ut des* che lega gli uni con gli altri, è sancito in un atto solenne che ha la forma del contratto e per oggetto il governo dell'economia¹⁰.

Sotto il profilo politico, invece, l'elemento di maggior rilievo è che tutti i sottoscrittori riconoscono, quale interesse comune, il contenimento dell'inflazione e l'aumento dell'occupazione, e ciascuno, per quanto di sua competenza, s'impegna ad adottare i provvedimenti necessari a conseguirlo¹¹.

L'accordo diventa, così, “strumento programmatico della volontà pubblica” ma anche di quella sindacale¹². Per suo tramite si disciplinano le relazioni tra sistema politico e sistema sindacale maggiormente rappresentativo, tra ordinamento statale e ordinamento intersindacale, tra legislazione e contrattazione collettiva, per rendere coerenti i comportamenti di tutte le parti con gli obiettivi di politica economica sottesi all'accordo¹³.

Anche a livello teorico, viene rivalutata la categoria, generale, prima ancora che civilistica, del contratto¹⁴. Un contratto che serve a sorreggere le sorti del governo dell'economia e ad adeguare i metodi della legislazione alle prerogative dell'autonomia sindacale.

Insomma, il Protocollo Scotti già aspira a porsi come la “costituzione” delle relazioni industriali seppure per il compimento di questo disegno bisognerà attendere gli anni '90¹⁵. Per il momento, è un primo significativo sviluppo di quella prassi di formazione pattizia delle regole che costituirà il fulcro della concertazione¹⁶.

⁷ Per un approfondimento delle questioni economiche che porteranno alla sottoscrizione dell'accordo, si rinvia a R. BRUNETTA, *Economia del lavoro*, op. cit.

⁸ Con riferimento alla situazione di contesto e sullo svolgimento delle trattative vedi A. ACCORNERO, *La parabola del sindacato*, op. cit., pag. 148 e segg.; G. PERONE, *L'accordo sul costo del lavoro problemi e prospettive*, in *Dir. Lav.*, 1983, I, pag. 93 e segg.; E. GHERA, *La concertazione sociale nell'esperienza italiana*, in *Riv. It. Dir. Lav.*, 2000, pag. 125.

⁹ Su tutto ciò vedi T. TREU, *L'accordo del 22 gennaio: implicazioni e aspetti giuridico-istituzionali*, in CESOS, *Le relazioni industriali in Italia, rapporto 1982-83*, Roma, 1984, pag. 386. Più nello specifico, con riferimento all'ampliamento della trattativa a tematiche di carattere generale vedi M. CARRIERI e C. DONOLO, *Il mestiere politico del sindacato*, Roma, 1986, pag. 129 e segg.

¹⁰ In questo senso, tra i tanti, vedi G.E. RUSCONI, *Governare lo scambio politico*, in *Lab. Pol.*, 1983, pag. 71 e segg.; M. REGINI, *Le implicazioni teoriche della concertazione all'italiana*, in *Giorn. Dir. Lav. Rel. Ind.*, 1996, pag. 726 e segg.; R. DE LUCA TAMAJO, *Introduzione*, in *Parlamento e concertazione*, op. cit., ag. 43.

¹¹ Con riferimento al fitto intreccio di misure legislative e contrattuali che darà seguito all'accordo si rinvia a L. MARIUCCI, *La contrattazione collettiva*, Bologna, 1985, pag. 92; A. PERULLI, *Il protocollo Scotti e il cd. blocco della contrattazione aziendale*, in *Riv. It. Dir. Lav.*, 1984, pag. 163 e segg.

¹² Così, B. VENEZIANI, *Scambio politico e diritto del lavoro*, in *Quad. ind. e sind.*, 1983, pag. 161 e segg.

¹³ In proposito vedi G. PROSPERETTI, *L'efficacia dei contratti collettivi nel pluralismo sindacale*, Milano, 1989, pag. 87 e segg.

¹⁴ N. BOBBIO, *Perché torna di moda il contrattualismo*, in *Mondoperaio*, 1982, 11, pag. 84 e segg.; T. TREU, *La scommessa al neo-contrattualismo*, in *Pol. Dir.*, 1983, pag. 431 e segg.; F. CARINCI, *La via italiana alla costituzionalizzazione*, *ibidem*, pag. 417 e segg. A. CESSARI, *Pluralismo, neocorporativismo, neo contrattualismo*, *Riv. It. Dir. Lav.*, 1983, pag. 175, ma anche pag. 192; M. CARRIERI, *Una svolta incompleta*, in *Dem. e Dir.*, 1983, pag. 55 e segg.

¹⁵ Sul carattere congiunturale di questo accordo vedi F. CARINCI, *Il protocollo d'intesa 13 luglio 1993 fra storia e cronaca*, in *Riv. Pol. Ec.*, 1993, n. 10, pag. 156 e segg.

¹⁶ A. ACCORNERO, *La parabola del sindacato*, op. cit., pagg. 198 e 199.

Il Protocollo Scotti formalizza, infatti, la partecipazione del sindacato al potere politico dello Stato perché rende evidenti le nuove relazioni paritarie tra potere esecutivo e organizzazioni sindacali nel governo dell'economia.

Fino a quel momento, l'interlocutore principale della maggioranza di governo era stato il principale partito di opposizione e, per questo, quel sistema era stato detto "consociativo". La consociazione si svolgeva in Parlamento dove imperversava quella "cultura dell'emendamento" che rendeva le forze politiche, di maggioranza e minoranza, complici nella creazione di quel debito pubblico che, di lì a poco, diventerà una voragine.

Ora, invece, il confronto si svolge ad un tavolo contrattuale in sede governativa al quale siedono i sindacati maggiormente rappresentativi ma non i partiti di opposizione.

Circostanza che è prontamente registrata dal Partito comunista che lamenta, oltre alla lesione della propria autonomia politica, l'incostituzionalità di queste forme di definizione del governo dell'economia¹⁷.

Nello stesso frangente anche il sistema sindacale confederale, che dal Patto federativo del 1972 era basato sull'unità paritetica dei confederali, è scosso da forti tensioni¹⁸. Mentre alcuni teorizzano il neo contrattualismo¹⁹ e altri cominciano a considerare la concertazione o la co-partecipazione una necessità²⁰, il sindacato più forte deve confrontarsi con le critiche del partito di riferimento che si sente scavalcato nella trattativa con il governo. Il partito lo accusa di non rispettare il dogma della "cinghia di trasmissione" ma anche di accettare il principio della predeterminazione dei punti di contingenza e, per questa via, di assecondare il tramonto della centralità operaia. La Cgil si divide proprio su questo punto, la componente socialista è favorevole, quella comunista e maggioritaria è, invece, contraria.

Accade, così, che l'anno successivo le organizzazioni sindacali affrontino il rinnovo del Protocollo Scotti mosse da diverse prospettive e, proprio il 14 febbraio 1984, la sera di "San Valentino", si dividano sul principio della predeterminazione del costo del lavoro in relazione all' "inflazione programmata".

L'accordo non è unanime, manca l'adesione della componente comunista, e maggioritaria, della Cgil²¹. La frattura all'interno del sindacato confederale è profonda perché sottende due diverse visioni del ruolo del sindacato nella politica economica del paese.

¹⁷ Sul punto, per una disamina delle conseguenze politiche nei rapporti tra organizzazioni sindacali a seguito dell'Accordo di San Valentino, si rinvia a S. TURONE, *Storia del sindacato in Italia 1943-1980*, Roma-Bari, 1981, pag. 523 e segg.; R. MANIA, G. SATERIALE, *Relazioni pericolose*, Bologna, 2003, pag. 20 e segg.

¹⁸ Per ulteriori approfondimenti vedi L. MARIUCCI, *La contrattazione collettiva*, op. cit. pag. 95 e segg.

¹⁹ P. CARNITI, *Remare controcorrente*, Roma, 1984, pag. 163 e segg ed ID., *Contrattare è bello*, in *Mondo Op.*, 1983, bn. 9 pag. 21 e segg.; ed in proposito, in una prospettiva giuridica, vedi M. GRANDI, *Le relazioni di lavoro tra conflitto e cooperazione (modelli di opposizione e modelli di composizione degli interessi collettivi di fronte ai nuovi orizzonti del conflitto industriale)*, in *Mem. Acc. Naz. sc. arti di Modena*, serie VI, vol. XXV, 1983, pag. 159; T. TREU, *La scommessa al neocontrattualismo*, op. cit., pag. 431 e segg.

²⁰ In proposito, sulla concertazione nell'elaborazione della Uil, specialmente ad opera di Giorgio Benvenuto, vedi M. MASCINI, *Profitti e salari*, op. cit., pag. 52.

²¹ A. ACCORNERO, *La parabola del sindacato*, op. cit., pag. 151. Sui motivi che portano alla mancata firma dell'accordo vedi il dibattito su *Scala mobile e immobilismi*, pubblicato in *Pol. Dir.*, 1984 ed in particolare gli interventi di U. ROMAGNOLI, *Lo strappo di febbraio*, in *Pol. Dir.*, 1984, pag. 305 e segg.; G. GHEZZI, *Dinamiche sindacali e prospettive di riforma delle istituzioni*, T. TREU, *Il futuro delle relazioni industriali*, G. FERRARO, *Tanto rumore per nulla?*, L. MARIUCCI, *Il Decreto e la Repubblica*. In proposito sulle vicende dell'unità sindacale in quel frangente vedi A. PESSI, *Unità sindacale e autonomia collettiva*, Torino, 2007, pag. 80 e segg.

Preso atto della spaccatura, il Governo, deciso ad assecondare la ripresa economica che si profila a livello globale, si “riappropria” della sua autorità politica²². Non stipula nessun accordo con le organizzazioni sindacali e determina il “naufragio” di questo secondo tentativo concertativo²³.

Il principio della predeterminazione dei punti di contingenza è, così, recepito nel decreto legge 15 febbraio 1984, n. 10²⁴. Se nella fase di gestazione il provvedimento era stato sottoposto ad un duro travaglio, al momento della conversione è al centro di una cruenta battaglia parlamentare. Il partito comunista, che ne è il principale avversario, ricorre all'ostruzionismo parlamentare. Sessanta giorni non bastano e il decreto non viene convertito.

Il governo tenta un'ultima mediazione, “alleggerisce” il sacrificio per i lavoratori²⁵, ma l'opposizione parlamentare non accoglie l'invito e si dichiara contraria anche al decreto legge n. 70 del 17 aprile 1984. Questa volta, però, l'ostruzionismo parlamentare non riesce ad ostacolare la conversione. Si arriva così all'approvazione della legge 12 giugno 1984, n. 219 e, per questa via, si pongono le premesse per il referendum che si svolgerà il 10 giugno del 1985.

Le divisioni sono forti e il conflitto viene sollevato anche di fronte alla Corte costituzionale che, così, è chiamata ad occuparsi dei rapporti tra legislazione e contrattazione collettiva nella definizione della politica dei redditi²⁶. Il principio della predeterminazione dei punti di contingenza (recepito nella legge n. 219 del 1984) supera anche questa prova. La sentenza n. 34 del 7 febbraio 1985 afferma, non senza ambiguità, la legittimità costituzionale del decreto, richiamandosi, sempre, “a fini sociali e d'interesse pubblico”²⁷. E con l'occasione si esprime anche sulla legittimità delle prassi concertative. Anche sotto questo profilo, però, la sentenza n. 34 del 1985 è ambigua. Se riconosce il carattere “costituzionalmente compatibile” di queste “trattative trilaterali tra governo e parti sociali”, continua a negare che il sindacato possa svolgere una funzione politica costituzionalmente rilevante. Perché, come vi è espressamente riconosciuto, “diversamente (...) sarebbe alterata la vigente forma di governo”.

È una sentenza rispettosa della ripartizione costituzionale tra azione politica e azione sindacale che è ispirata, “con indubitabile coerenza”, ad un disegno “nel quale legge e contratto (norma e autonomia privata sia pure collettiva) sono sovrani ciascuno nel proprio territorio”²⁸. E coerentemente con questa ispirazione, nega rilevanza costituzionale agli accordi concertativi che considera estranei sia

²² In questo senso vedi B. CRAXI, A. DA EMPOLI, e M. SACCONI, in M. SACCONI, *Il piacere di pensare, il coraggio di fare*, Venezia, 1987, rispettivamente pag. 7, pag. 9 e pag. 29 e segg.

²³ Per le citazioni riportate nel testo vedi S. HERNANDEZ, *Autonomia collettiva e legge: dall'erga omnes al contenimento del costo del lavoro*, in Aa. Vv., *Apporto della giurisprudenza costituzionale alla formazione del diritto del lavoro*, Inpdai, Milano, 1988, pag. 72.

²⁴ In proposito vedi P. SANDULLI, *Il costo del lavoro dall'accordo al decreto*, in *Dir. Lav.*, 1984, pag. 14 e segg.;

²⁵ F. LISO, *A quali condizioni è possibile evitarlo*, in *Lav. Inf.*, 1985, I, pag. 11 e segg.

²⁶ Per ulteriori approfondimenti vedi S. HERNANDEZ, *Autonomia collettiva e legge: dall'erga omnes al contenimento del costo del lavoro*, op. cit., pag. 72 e segg.

²⁷ Corte cost. 7 febbraio 1985, n. 34 si muove infatti nel solco di Corte cost. n. 140/141 del 1980, con riferimento alle quali cfr. n. 34. Corte cost. 7 febbraio 1985, n. 34 è pubblicata in *Giur. Cost.*, 1985, I, pag. 607 con nota di G. PERA, *La corte costituzionale sul blocco temporaneo della contingenza*, ma vedi la nota di O. MAZZOTTA, *Il neocontrattualismo alla prova*, *ibidem*, col. 975 ; in *Riv. It. Dir. Lav.*, 1985, con nota di S. MAGRINI, *Sulla legittimità costituzionale della predeterminazione delle variazioni dell'indennità di contingenza nel semestre febbraio-luglio 1984*, pag. 152 e segg.

²⁸ Così G. GIUGNI, *Considerazioni sulla costituzionalità del decreto sulla scala mobile*, in *Lav. Inf.*, 1984, pag. 4.

all'art. 39 Cost., perché si collocano in un ambito “trascendente (...) la libertà di organizzazione sindacale e la corrispondente autonomia negoziale”, che, più in generale, al complessivo quadro costituzionale, considerato che “gli interessi pubblici ed i fini sociali debbono poter venire perseguiti e soddisfatti dalla legge, quand'anche l'accordo fra il Governo e le parti sociali non sia raggiungibile”.

È una conclusione che se risolve importanti questioni politiche, come quella relativa al carattere cogente di questi accordi o ancora alla necessità di coinvolgere tutte le organizzazioni sindacali nella loro sottoscrizione, lascia insoluti i principali interrogativi di carattere teorico e sistematico e costituzionale relativi alla funzione politica dell'azione sindacale²⁹. Come se, in sede di concertazione, i sindacati, in ragione della funzione politica assunta, non fossero più espressione della libertà garantita dal primo comma dell'art. 39 Cost.³⁰

Comunque sia, nel mentre prende ambigualmente posizione sulla natura degli accordi concertativi, la Corte apre la via al referendum. Anche perché ormai le parti antagoniste vogliono arrivare allo scontro, per verificare la rispettiva consistenza numerica e, quindi, la rispettiva forza. E così il principio della predeterminazione è sottoposto all'ultima prova, quella decisiva.

Seppure una vittoria dei “sì” porterebbe ad un congruo aumento in busta paga dei lavoratori, vincono i “no” e il principio della predeterminazione entra, finalmente, nell'ordinamento giuridico³¹. Giudice sovrano è, infine, il popolo. Ma il decreto ha già dovuto superare una lunga trattativa contrattuale che si è conclusa dopo la separazione di San Valentino, una controversa vicenda parlamentare che ne ha ritardato di diversi mesi l'attuazione, un giudizio di legittimità costituzionale. I contrappesi previsti nel nostro sistema costituzionale e, soprattutto, l'opposizione del partito e del sindacato di ispirazione comunista ne hanno ritardato l'attuazione sino all'ultimo.

Il referendum chiude questa prima fase di contrattazione politica tra potere esecutivo e organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative. Anche perché, in quella temperie, si affacciano processi economici che costituiscono una prima manifestazione dell'incipiente globalizzazione dell'economia. La concorrenza economica sempre più acuta sul piano nazionale ed internazionale, costringe, infatti, ad una prima ondata di potenti processi di ristrutturazione (destrutturazione?) industriale. La strategia governativa tende ad incoraggiare questi processi mediante ingenti aiuti di Stato mentre le organizzazioni sindacali, indebolite dagli scontri sul “blocco della contingenza”, sono minacciate da un rinnovato sindacalismo autonomo che mette a dura prova il criterio della maggiore rappresentatività³². L'obiettivo della flessibilità organizzativa e produttiva diventa prioritario rispetto a quello del contenimento salariale e così, le

²⁹ Così S. HERNANDEZ, *Autonomia collettiva e legge*, op. cit., pag. 73; in proposito vedi anche, G. PERA, *La Corte costituzionale, sul blocco temporaneo ecc.*, op. cit., pag. 624 e segg.; M. RICCI, *Autonomia collettiva e giustizia costituzionale*, Bari, 1999, pag. 390.

³⁰ Per queste critiche alla sentenza vedi P. ALLEVA E G. GIUGNI, *Accordi di concertazione e Corte costituzionale*, in *Giorn. Dir. Lav. Rel. Ind.*, 1987, 1, pag. 169 e segg. e pag. 175 e segg.

³¹ Seppure, spossato dal difficile travaglio, il principio della predeterminazione dei punti di contingenza sopravvive solo pochi attimi perché, subito dopo il referendum, la Confindustria “disdetta” l'accordo sulla scala mobile.

³² In proposito vedi, anche per un commento della sentenza della Corte costituzionale n. 334 del 24 marzo 1988, R. PESSI, *L'art. 19 dello Statuto dei lavoratori e il problema della maggiore rappresentatività*, in *Inpdai, Apporto della giurisprudenza*, op. cit., pag. 31 e segg.

strategie di concertazione sociale, fiaccate dagli esiti referendari, perdono molto della loro attrazione anche per i loro sostenitori³³.

3. *La concertazione di fronte alla crisi dei partiti e al risanamento del bilancio statale.*

La questione della partecipazione del sindacato al potere politico dello Stato torna ad essere centrale agli inizi degli anni '90, quando il crollo del muro di Berlino e la globalizzazione delle economie pongono in crisi la concezione stessa dello Stato nazione e per questa via accelerano il processo disgregativo dell'economia pubblica³⁴.

Nel nostro paese i portati di questa crisi divengono evidenti nel 1992, «*annus horribilis*» in cui la «grande slavina» di tangentopoli travolge la «Repubblica dei partiti» ormai degenerata in «partitocrazia consociativa»³⁵.

È una crisi tanto forte da indurre, in mancanza di una modifica costituzionale che la legittimi, a teorizzare il passaggio dalla «prima» alla «seconda» Repubblica che troverebbe il suo momento genetico nell'azione della magistratura inquirente e il suo epicentro giuridico nel passaggio al sistema elettorale della preferenza unica, prima, e nella modificazione dello stesso sistema da proporzionale puro a maggioritario corretto con l'assegnazione del 25% dei seggi secondo il metodo proporzionale, poi³⁶.

Tutto ciò accade proprio nel momento in cui, per ovviare alla crisi economica e rispettare gli impegni derivanti dal Trattato di Maastricht, si afferma la necessità di un nuovo riformismo di segno contrario a quello degli anni '70³⁷ perché mira a «bonificare» il *Welfare State* e «snellire» lo Stato riducendone l'intervento in campo sociale come in quello economico³⁸.

³³ Sul declino della concertazione negli anni '80, cfr. P. LANGE, *La crisi della concertazione sociale in Italia*, in *Giorn. Dir. Lav. Rel. Ind.*, 1987, pagg. 61 e segg.; M. REGINI, *Accordo politico e concertazione sindacale nella crisi degli anni '80*, in *Dem. Dir.*, 1984, n. 3, pag. 87 e ID., *Le implicazioni teoriche della concertazione italiana*, op. cit., pag. 719 e segg.; E. GHERA, *La concertazione sociale nell'esperienza italiana*, op. cit., pagg. 128 e 134.

³⁴ Sul processo che ha portato all'era globale cfr. M. CASTELLS, *The information age: economy society and culture*, Oxford, 1996; P. SLOTERDIJK, *L'ultima sfera, Breve storia filosofica della globalizzazione*, Roma, 2002; M. DEAGLIO, *Postglobal*, Roma-Bari, 2004; e, più di recente, il saggio di T. L. FRIEDMAN, *The world is Flat, A brief story of the globalized world in the 21st century*, New York, 2005. Su tutto ciò cfr., infine, da una prospettiva giuridica, F. GALGANO, *La globalizzazione nello specchio del diritto*, Bologna, 2005, pag. 13 e segg.

³⁵ Su tutto ciò vedi P. SCOPPOLA, *La repubblica dei partiti*, Bologna, 1997, pag. 459 e segg.; M. COTTA E P. ISERNIA, *Il gigante dai piedi di argilla. La crisi del regime partitocratico in Italia*, Bologna, 1996; G. MAMMARELLA, *L'Italia contemporanea*, Bologna, 1994, pag. 537 e segg. e pag. 554 e segg. Con specifico riferimento al 1992 quale *annus horribilis* della partitocrazia, vedi A. LEPRE, *Storia della prima Repubblica*, Bologna, 2006, pag. 335 e segg.; sempre in tema vedi, anche, P. PEZZINO, *Senza Stato, Le radici storiche della crisi italiana*, Roma-Bari, 2002, pag. VI e segg.; S. FABBRINI, *Tra pressioni e veti. Il cambiamento politico in Italia*, Roma-Bari, 2000, pag. 5 e segg.; G. GALLI, *I partiti politici italiani (1943/2000)*, Milano, 2001, pag. 420 e segg.; I. DIAMANTI, *Politica all'italiana. La parabola delle riforme incomplete*, Milano, 2001, pag. 6 e segg.

³⁶ Sulla teorizzazione della «Seconda Repubblica», oltre agli Autori citati in nota 3, vedi, per una valutazione di carattere storiografico, L. CAFAGNA, *La grande slavina*, Venezia, 1993, pag. 141 e segg.

³⁷ In questo senso vedi le considerazioni di N. COLAJANNI nella conversazione con M. VILLARI su *Riformisti senza riforme*, Venezia, 2004, e l'*Introduzione* di V. PARLATO, *ibidem*, pag. 7 e segg.

³⁸ Come espressamente dispone la legge 29 gennaio 1992, n. 34, recante «Norme per la trasformazione degli Enti pubblici economici, dismissione delle partecipazioni statali ed alienazione dei beni patrimoniali

Insomma, il paese è chiamato ad una drastica razionalizzazione del bilancio statale proprio nel momento in cui la classe dirigente dei partiti attraversa la crisi di legittimazione più profonda della storia della Repubblica ed è necessario porre fine a quella politica di sostegno «dopato» della pace sociale mediante spesa pubblica che aveva caratterizzato i precedenti decenni³⁹. Ed è in questo contesto che maturano le condizioni per un rinnovato coinvolgimento dei sindacati nel governo dell'economia⁴⁰.

In seno al potere esecutivo, affidato a governi di «emergenza», composti in prevalenza da ministri «tecnici» e privi di legittimazione elettorale, si afferma, infatti, un nuovo «metodo per governare» per ricercare tra le parti sociali quel consenso politico che i partiti non sono più in grado di assicurare⁴¹. Se negli anni '80 si era discusso tra partecipazione, co-partecipazione, neocontrattualismo o neocorporativismo, ora non ci sono più dubbi, si afferma la «concertazione sociale» che viene utilizzata per assicurare alle riforme imposte dal Trattato di Maastricht il consenso necessario ad una pronta attuazione⁴².

Emblematico di questo rinnovato spirito concertativo è il primo accordo della nuova stagione che viene sottoscritto, all'esito di una trattativa neanche troppo lunga, il 31 luglio 1992⁴³. Il «Protocollo sulla politica dei redditi, la lotta all'inflazione e il costo del lavoro» mantiene, mediante il rinvio alle reciproche dichiarazioni, una forma piuttosto dichiarativa che contrattuale, invero fortemente condizionata dall'urgenza di contenere il «disavanzo statale». Ma si tratta pur sempre di una manifestazione di volontà del potere esecutivo e di altre 25 parti sociali di sostenere gli obiettivi di politica economica individuati nel Protocollo, per «riconvergere verso i parametri del Trattato di Maastricht», «salvare le nostre potenzialità di sviluppo» e «non cadere in una spirale incontrollabile che metterebbe a repentaglio, per lungo tempo, quanto ha costruito in questi decenni il lavoro italiano e le prospettive di sicurezza economica di larga parte della comunità nazionale»⁴⁴.

suscettibili di gestione economica». Per il rilievo che questa legge serve «a stabilire l'eguaglianza dei soggetti economici e a ripristinare l'unità del diritto privato», vedi N. IRTI, *L'ordine giuridico del mercato*, Roma-Bari, 1998, pag. 111 e segg.

³⁹ L. CAFAGNA, *La grande slavina*, op. cit., pag. 30 e segg.; M. FERRERA ed E. GUALMINI, *Salvati dall'Europa*, Bologna, 1999, pag. 52 e segg., ma anche pag. 94 e segg.

⁴⁰ M. REGINI, *Le implicazioni teoriche della concertazione in Italia*, op. cit., pag. 733 e segg.; C. CROUCH, *Non amato ma inevitabile il ritorno al neocorporativismo*, in *Giorn. Dir. Lav. Rel. Ind.*, 1998, pag. 55 e segg.

⁴¹ C. A. CIAMPI, *Un metodo per governare*, Bologna, 1996.

⁴² Sul rilievo politico ed il valore strategico della concertazione in quel frangente vedi G. GIUGNI, *L'accordo sul costo del lavoro: un'intesa densa di novità*, in *Lav. Inf.*, 1993, pag. 5 segg.

⁴³ A ben vedere, l'accordo del 1992 era stato preceduto da un tentativo di accordo concertativo che, però, aveva segnato una falsa partenza perchè, almeno secondo una versione di parte, si era tradotto in un classico caso di raggiro nella conclusione del contratto. L'accordo, sottoscritto nel mese di dicembre del 1991, proprio perchè non si era trovata un'intesa in ordine al definitivo superamento della scala mobile, stabiliva che la trattativa avrebbe dovuto riprendere il primo gennaio del 1992 e che, nel frattempo, il governo non avrebbe prorogato la legge sulla scala mobile. Senonchè, se il sindacato era convinto di aver firmato un semplice rinvio, il governo e la Confindustria interpretarono l'accordo nel senso dell'abolizione della scala mobile. Divisioni che avvelenarono le relazioni industriali al punto che, in realtà, il primo vero accordo della seconda fase della concertazione viene tradizionalmente individuato in quello sottoscritto dal governo Amato. In proposito, vedi la ricostruzione di M. MASCINI, *Profitti e salari*, op. cit., pag. 151 e segg.

⁴⁴ Basti considerare che l'accordo dichiara espressamente che «in una situazione economica e finanziaria che rischia di aggravarsi ulteriormente, accentuando elementi già forti di debolezza e instabilità, il Governo ritiene essenziali un'immediata azione di freno dell'inflazione e una significativa riduzione del disavanzo statale». Le parti sociali, come si legge espressamente nel Protocollo, «prendono atto delle dichiarazioni del governo sulle scelte di politica economica e condividono l'obiettivo di ricondurre l'inflazione al 2% a fine

Così, il Protocollo sancisce l'accordo tra le principali forze del sistema economico in vista del perseguimento del comune obiettivo di risanare le finanze dello Stato. E, per festeggiare questo rinnovato spirito, è definitivamente "concertata" la fine della "scala mobile".

Come emerge dal suo contenuto programmatico è soprattutto un atto politico con il quale il governo e le parti sociali si limitano ad individuare alcuni impellenti obiettivi, rinviando a successive negoziazioni la loro realizzazione. Si afferma l'improrogabile necessità di individuare nuove forme di contenimento del costo del lavoro entro il tasso d'inflazione programmata necessario a soddisfare i criteri di convergenza dell'unificazione monetaria europea; si concorda sulla necessità di privatizzare il rapporto di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni per portarvi trasparenza ed efficienza; si conviene sulla necessità di pervenire al rinnovo della struttura contrattuale, mediante «la previsione di livelli contrattuali non sovrapposti e distinti e perciò da definire in relazione alle materie, ai tempi e alle procedure»⁴⁵; si ribadisce l'impegno del governo ad adoperarsi per il contenimento di alcuni prezzi; si conviene sulla necessità di una riorganizzazione del mercato del lavoro ed in particolare degli ammortizzatori sociali e dei contratti con finalità formative.

Inoltre, il Protocollo istituisce, quali «momenti sistematici di verifica degli interventi programmati», delle vere e proprie sessioni concertative prima dell'elaborazione del documento di programmazione economico-finanziaria e della relazione previsionale e programmatica della legge finanziaria.

La concertazione serve, così, a costruire la «legittimazione sociale» necessaria a sostenere il nuovo riformismo ed in primo luogo a far accettare al paese la più pesante legge finanziaria della storia della Repubblica⁴⁶. Per questa via, le confederazioni sindacali, le grandi organizzazioni imprenditoriali e le altre parti sociali coinvolte «immettono nella forma sindacato, il profilo dell'istituzione politica»⁴⁷. Sono riconosciute dagli altri poteri dello Stato come «canali di rappresentanza degli interessi generali dei lavoratori e degli imprenditori» e, attraverso intensi scambi, «cooperano come "governi privati" alla regolazione statale»⁴⁸.

Se, agli inizi degli anni '80, il coinvolgimento delle organizzazioni sindacali era sporadico e limitato alle questioni riguardanti il mondo del lavoro, con alcuni piccoli sconfinamenti in altri settori al fine di rendere allettante lo «scambio», ora le parti sociali sono chiamate a compiti più ampi: supplire alla debolezza dei partiti per divenire, anche formalmente, veicolo di consenso⁴⁹.

1994». Tutti «esprimono la consapevolezza della necessità che le imprese recuperino competitività; assumono l'obiettivo di un adeguato rilancio occupazionale con particolare riguardo alle imprese del Mezzogiorno». E «riconoscono il valore determinante dei loro comportamenti rispetto all'attuazione di una politica di tutti i redditi che assuma come obiettivo centrale la drastica riduzione del tasso d'inflazione». In proposito, vedi le considerazioni di G. GHEZZI, *Dinamiche sociali, riforma delle istituzioni e diritto sindacale*, Torino, 1996, pagg. 202 e 203; ed in una diversa prospettiva F. CARINCI, *Il Protocollo d'Intesa 13 luglio 1993 fra storia e cronaca*, in *Riv. Pol. Ec.*, 1993, pag. 160 e segg.

⁴⁵ M. GRANDI, *Accordo del 31 luglio 1992 e contrattazione aziendale*, in *Dir. Lav. Rel. Ind.*, 1993, pag. 213 e segg.

⁴⁶ L'espressione è di L. BELLARDI, *Concertazione e contrattazione*, Bari, 1999, pag. 74.

⁴⁷ M. RUSCIANO, *Contratto collettivo e autonomia sindacale*, Torino, 2003, pag. 209 e segg.

⁴⁸ Così M. D'ANTONA, *Diritto sindacale in trasformazione*, in ID. (a cura di), *Lecture di diritto sindacale*, Napoli, 1990, pag. XXVIII.

⁴⁹ Sul punto vedi M. SALVATI, *Breve storia della concertazione all'italiana*, in *Stato e mercato*, 2000, pag. 447 e segg.

I partiti latitano e le parti sociali li sostituiscono senza che nessuno denunci la lesione dell'autonomia dei primi. Nel frattempo, il Protocollo riesce ad assicurare un primo importante risultato. Sostenuta dall'accordo con i «produttori», la legge finanziaria è, infatti, approvata. È ingente, «aggredisce di notte i conti correnti degli italiani». Non è la patrimoniale seppure poco ci manca ma non si scatenano rivoluzioni e, anzi, il conflitto sociale è contenuto.

4. *La “Costituzione” delle relazioni di produzione: Il Protocollo sulla politica dei redditi.*

Come previsto, la concertazione prosegue l'anno successivo al fine di realizzare gli obiettivi del Protocollo del 1992.

In questa prospettiva, per evitare contrasti, il Governo, pur con forme diverse, amplia la base degli interlocutori coinvolti nella trattativa che diventano, quasi, una trentina⁵⁰.

Ciò nonostante, anche in questo caso si arriva ad un accordo che è sottoscritto il 23 luglio del 1993. È un accordo che, come il precedente, serve a ribadire il sostegno delle parti sociali alla politica di riforme del bilancio dello Stato imposta dal Trattato di Maastricht⁵¹ ma che, sotto altro profilo, serve anche a realizzare alcune importanti riforme strutturali immaginate nel Protocollo dell'anno precedente⁵².

Tra queste, la più importante è sicuramente quella di ridisegnare i rapporti tra ordinamento statale e ordinamento sindacale e, soprattutto, di ridefinire gli assetti contrattuali all'interno di quest'ultimo.

Secondo il modello della sussidiarietà, si consolida il principio del doppio livello di contrattazione⁵³. Si distingue tra un primo livello, affidato al contratto collettivo nazionale di categoria, e un secondo livello, affidato al contratto collettivo aziendale o alternativamente territoriale, e si istituisce un criterio di ripartizione di competenze basato sul principio secondo cui la contrattazione aziendale «riguarda materie e istituti diversi e non ripetitivi rispetto a quelli retributivi propri del contratto collettivo nazionale».

⁵⁰ In proposito si rinvia a L. BELLARDI, *Concertazione e contrattazione*, op. cit., pag. 78, nota n. 178.

⁵¹ R. BRUNETTA, *Economia del lavoro*, op. cit.

⁵² Sul Protocollo del 1993, la letteratura è ampia; tra i tanti cfr., almeno, G. GIUGNI, *L'accordo del 23 luglio 1993*, in *Bollettino di informazioni parlamentari*, 1993; G. GHEZZI, *Considerazioni sull'accordo tra Governo e parti sociali del 23 luglio 1993*, in *Pol. Dir.*, 1994, n.1, pag. 3 segg.; M. D'ANTONA, *Il protocollo sul costo del lavoro e l'«autunno freddo» dell'occupazione*, in *Riv. It. Dir. Lav.*, 1993, I, pag. 411 e segg., ora in *Opere*, II, Milano, 2000, pag. 360 e segg.; E. GHERA, *La concertazione sociale nell'esperienza italiana*, op. cit., pag. 134 e segg. Per una panoramica, a quattro anni dalla sottoscrizione, del dibattito dottrinale che ha accompagnato questo accordo vedi gli *Spunti per un dibattito su Il protocollo del luglio 1993*, raccolti dall'Ufficio studi Relazioni industriali di Telecom Italia, Milano, 1998 ed in particolare gli interventi di T. TREU, M. BIAGI, G. GIUGNI, A. ACCORNERO, L. TRONTI, L. PROSPERETTI, R. BRUNETTA e P. RUBINI, M. CARRIERI, S. NEGRELLI, C. DELL'ARINGA, U. ROMAGNOLI, P. ICHINO, R. PESSI.

⁵³ Sul legame tra concertazione e contrattazione collettiva, vedi l'indagine di L. BELLARDI, *Concertazione e contrattazione*, op. cit. Sull'affermazione dello spirito della sussidiarietà, vedi, invece, T. TREU, *L'accordo del 23 luglio 1993: assetto contrattuale e struttura della retribuzione*, in *Riv. Giur. Lav.*, 1993, I, pag. 224; più in generale, sul principio della sussidiarietà reciproca tra «fonti del diritto» e «forme d'esperienza» nella disciplina del lavoro, si rinvia a M. DELL'OLIO, *Sulle fonti nel diritto del lavoro*, in AA. VV. *Il sistema delle fonti nel diritto del lavoro*, Milano, 2002, pag. 45; e M. NAPOLI, *Le fonti del diritto e il principio di sussidiarietà*, *ibidem*.

È una significativa apertura al secondo livello di contrattazione che, seppure rimane confinata entro i limiti dettati da quella di primo livello e non vale a configurare alcun obbligo a contrattare a livello decentrato, segna, comunque, un'importante modificazione nell'universo delle relazioni industriali. Anche perché il Protocollo, attraverso l'allegato accordo interconfederale⁵⁴, introduce all'interno delle aziende un nuovo soggetto contrattuale per potergli affidare, in prospettiva, funzioni sempre più delicate: le rappresentanze sindacali unitarie. Con le quali si tenta di rafforzare l'azione sindacale confederale, puntellando l'ormai logoro criterio della maggiore rappresentatività⁵⁵.

È un delicato passaggio che cerca di riportare ordine all'interno delle relazioni industriali, ribadendo in una diversa prospettiva la logica del sostegno che dallo Statuto dei lavoratori in poi aveva segnato le relazioni industriali. Per la costituzione delle r.s.u. si istituisce, infatti, il cd. «doppio canale», associativo ed elettivo, e si introduce la discussa «clausola del terzo» che attribuisce alle confederazioni sindacali storiche la riserva di un terzo dei seggi delle r.s.u., a prescindere dal risultato elettorale⁵⁶.

L'accordo riesce, così, a predisporre regole istituzionali precise sulle fonti e sugli attori, assicurando un quadro stabile, e governabile, alle relazioni industriali⁵⁷.

Non è recepito dall'ordinamento statale, ma governa le relazioni tra il sistema politico e quello sindacale, tra governo dell'economia e autonomia sindacale, tra legislazione e contrattazione collettiva e, persino, tra contratti collettivi di diverso livello. E, per questo, il Protocollo del 1993 viene considerato «la nuova Carta costituzionale delle relazioni collettive»⁵⁸. Si concerta «la stessa concertazione futura»⁵⁹ e si definiscono i tratti dell'ordinamento del lavoro razionalizzando la struttura contrattuale.

5. La concertazione alla prova del bipolarismo e la riforma delle pensioni.

⁵⁴ Per l'intuizione dell'utilità degli accordi interconfederali per disciplinare la questione vedi già T. TREU, *Rappresentatività del sindacato: meglio un accordo tra le parti che una legge*, in *Lav. Inf.*, 1988, n. 19, pag. 1543 e segg.

⁵⁵ Sulla parabola del concetto di maggiore rappresentatività nel sostegno al sistema sindacale confederale vedi B. VENEZIANI, *Il sindacato dalla rappresentanza alla rappresentatività*, Relazione alle giornate di studio Aidlass (Macerata 5-6 maggio 1989) su *Rappresentanza e rappresentatività del sindacato*, ora in *Quad. Dir. Lav. Rel. Ind.*, 1989, pag. 373 e segg.; ed ivi vedi anche F. LUNARDON, *Rappresentatività sindacale e categorie professionali*, pag. 75 e segg.; ID., *L'elaborazione giurisprudenziale del concetto di maggiore rappresentatività*, ivi, pag. 165 e segg.; in proposito vedi, già, M. NAPOLI, *Confederalità e rappresentatività dei sindacati*, in *Pol. Sind.*, 1991, pag. 78 e segg.

⁵⁶ Principio della «riserva di un terzo» che verrà realizzato con il successivo accordo interconfederale del 20 dicembre 1993 sottoscritto da Confindustria, Intersind e Cgil, Cisl e Uil. Per il rilievo secondo cui questa disciplina serve ad istituire un collegamento tra sindacato «dentro» e sindacato «fuori», vedi M. RUSCIANO, *Contratto collettivo e autonomia sindacale*, op. cit., pag. 220. In proposito vedi, anche, L. BELLARDI, *Assetti contrattuali e rappresentanze sindacali unitarie: il Protocollo del 23 luglio 1993 e la sua applicazione nei ccnl dell'industria*, in *Riv. Giur. Lav.*, 1995, I, pag. 325 e segg.

⁵⁷ In tal senso vedi T. TREU, *L'accordo del 23 luglio 1993*, op. cit., pag. 216 e segg.; M. REGINI, *Le implicazioni teoriche della concertazione*, op. cit., pag. 730 e segg.

⁵⁸ G. GIUGNI, *Ecco su quali scogli ci siamo arenati*, in *La Repubblica* del 2 luglio 1993.

⁵⁹ G. GHEZZI, *Accordi interconfederali e protocolli d'intesa*, in *Enc. Dir.*, Aggiornamenti, Milano, 1999, pag. 7.

Mentre si concerta un quadro stabile di relazioni tra potere esecutivo e sindacati, si verificano due elementi che pongono in crisi l'assetto materiale fissato dal Protocollo del 1993: un rinnovato sindacalismo autonomo e il passaggio ad un sistema politico tendenzialmente bipolare.

Il rin vigorimento del sindacalismo autonomo mina alle basi l'egemonia delle confederazioni sindacali storiche. Contemporaneamente, il passaggio, pur imperfetto e contestato, al sistema elettorale uninominale elimina lo stesso fondamento elettorale del potere dei partiti e del metodo «consociativo»⁶⁰.

In questo scenario, forte della legittimazione elettorale, si afferma una diversa politica del diritto che è espressione di una rinnovata volontà di supremazia del potere politico sulle organizzazioni sindacali. Volontà che diviene manifesta quando il Governo Berlusconi, il primo dell'epoca bipolare, tenta di riformare le pensioni senza il consenso delle organizzazioni sindacali.

Di fronte a questa decisa scelta del potere esecutivo, le organizzazioni sindacali confederali, per non essere estromesse dal governo dell'economia, decidono infatti di fare fronte comune. Si preannuncia un nuovo e veemente scontro tra potere politico e potere sindacale che mira a escludere i sindacati dal governo dell'economia ed è emblematico della capacità del sindacato di porsi come *veto player*, attraverso lo sciopero generale.

Lo scontro si scatena il 14 ottobre 1994 quando le organizzazioni sindacali si ricompattano e proclamano un primo *sciopero* generale. Lo sciopero è un successo ma, ciò nonostante, il potere esecutivo si mostra deciso ad esercitare le sue prerogative e decide di procedere d'autorità, pur apportando al testo della riforma, confluito nella finanziaria, alcune significative modifiche.

Ma ciò non è sufficiente, il metodo adottato è sempre unilaterale, le modifiche non appagano e le organizzazioni sindacali confederali proclamano una seconda ingente manifestazione di piazza che si svolge agli inizi di novembre. Ed è un altro successo. Ciò nonostante il potere esecutivo non desiste, tiene il punto e, il 30 novembre, deve fronteggiare un terzo scontro. Viene proclamato lo sciopero generale e si mobilitano masse di pensionati. Sono, o almeno sembrano, un milione.

Accade, così, che il potere esecutivo, di fronte a questa formidabile prova di forza, rinunci a procedere di autorità e la notte del 1° dicembre, dopo la «defezione leghista», rassegni le armi e desista dalla riforma delle pensioni. Quest'ultima viene stralciata dalla legge finanziaria e, subito dopo l'approvazione, il primo Presidente del Consiglio dell'epoca bipolare rassegna le dimissioni al Presidente della Repubblica⁶¹.

La contestazione sindacale si è tradotta in veto. La «piazza» si è mobilitata contro il «palazzo» e dopo due scioperi generali ed una manifestazione ha propiziato, con la complicità di un partito della maggioranza, la caduta del governo.

In quella delicata transizione, il compito di formare l'esecutivo viene affidato al Ministro del Tesoro del precedente governo. È un governo del

⁶⁰ Anche perché nel frattempo, si è indebolita la stessa forma partito e la partecipazione politica ha cominciato ad assumere forme più movimentiste e meno organizzate. Sul declino della forma partito vedi I. DIAMANTI e R. MANNHEIMER, *Milano a Roma, Guida all'Italia elettorale del 1994*, Roma, 1994; G. GALLI, *I partiti politici italiani (1943/2000)*, Milano, 2001, pag. 420 e segg.; I. DIAMANTI, *Bianco, rosso, verde e azzurro*, Bologna, 2003.

⁶¹ Su tutto ciò vedi M. MASCINI, *Profitti e salari*, pag. 180 e segg.

Presidente. Una *species* del governo dei tecnici, a termine. Il più importante obiettivo assegnato al potere esecutivo è quello di realizzare la riforma delle pensioni con il consenso delle organizzazioni sindacali. E la riforma viene realizzata, dopo alcuni mesi di concertazione, con la legge n. 335 del 1995 che accoglie le principali richieste sindacali.

Questa riforma inaugura una nuova fase di concertazione delle riforme ma ne mostra anche alcuni limiti. Si comincia, infatti, a trattare con i sindacati maggiormente rappresentativi dei lavoratori subordinati e dei pensionati i profili di una riforma destinata ad incidere su tutti e, quindi, anche su categorie non rappresentate in sede concertativa come, ad esempio, i giovani oppure i collaboratori coordinati e continuativi. Come dimostrano due disposizioni della legge n. 335 del 1995: quella dei diciotto anni d'anzianità, che introduce una vera e propria discriminazione generazionale⁶² e l'istituzione della cd. gestione separata per le collaborazioni coordinate e continuative che per molti si risolverà in una vera e propria forma di prelievo fiscale inidonea a garantire un effettivo ritorno previdenziale alla maggior parte degli iscritti⁶³.

Mentre si concerta la riforma della previdenza, il sistema sindacale viene scosso da un profondo smottamento che travolge l'art. 19 dello Statuto dei lavoratori, ovvero il pilastro del sostegno legislativo al sistema sindacale maggiormente rappresentativo. Il referendum, promosso con la consueta *verve* dal partito radicale, propone di travolgere le lettere a) e b) dell'art. 19 per tornare dalla rappresentatività presunta alla rappresentatività effettiva.

La Corte costituzionale, con la sentenza n. 1 del 12 gennaio 1994, dichiara ammissibile il referendum, seppure non manca di precisare che il quesito proposto non osta alla validità costituzionale delle altre clausole che, «per rinviare alla contrattazione collettiva, fanno ricorso alle nozioni di sindacato maggiormente rappresentativo».

⁶² L'art. 1 della legge 8 agosto 1995, n. 335 individuando i sistemi di calcolo dei trattamenti pensionistici, con i relativi requisiti di accesso in termini di anzianità contributiva, prevede, infatti, per i lavoratori con un'anzianità contributiva minore o di almeno diciotto anni, il passaggio al più modesto sistema contributivo, mentre mantiene, per quanti hanno raggiunto diciotto anni di anzianità, il precedente e ben più generoso sistema di calcolo retributivo dell'ammontare delle prestazioni previdenziali. Su tutto ciò, per ulteriori approfondimenti, si rinvia a R. PESSI, *La riforma del sistema previdenziale*, Padova, 1995, pag. 1 e segg.; ID., *La riforma previdenziale del '95; il ritorno al modello assicurativo*, in *Dir. Lav.*, 1995, I, pag. 3 e segg.; ID., *Rischio e bisogno nella riforma del sistema previdenziale*, in *Dir. Lav.*, 1996, I, pag. 381 e segg.; M. PERSIANI, *Razionalizzazione o riforma del sistema previdenziale pensionistico*, in *Arg. Dir. Lav.*, 1996, n. 3, pag. 53 e segg.; ID., *Aspettative e diritti nella previdenza pubblica e privata*, in *Arg. Dir. Lav.*, 1998, n. 1, pag. 333 e segg.; ID., *La previdenza complementare tra iniziativa sindacale e mercato finanziario*, in *Arg. Dir. Lav.*, 2001, n. 1, pag. 715 e segg.; P. SANDULLI, *La contribuzione sulla previdenza complementare torna al legislatore?*, in *Mass. Giur. Lav.*, 1995, pag. 535 ss.; ID., *Previdenza complementare*, in *Digesto comm.*, Torino, 1995, vol. XI, pag. 243 e segg. Si deve, poi, tener conto che gli oneri previdenziali posti a carico delle nuove generazioni sono aggravati da una giurisprudenza in funzione normativa che, nel corso degli anni, ha progressivamente aumentato il cuneo fiscale includendo nella base di calcolo dei contributi previdenziali anche quote della retribuzione già destinate ad assolvere una funzione previdenziale. Per ulteriori approfondimenti con riferimento a questa giurisprudenza si rinvia a M. MARTONE, *Osservazioni sul rapporto tra costo del lavoro e oneri previdenziali*, in *Arg. dir. Lav.*, n. 3, 2002, pag. 775 e segg.; più di recente vedi M. GAMBACCIANI, *Finanziamenti del datore di lavoro alla previdenza complementare e computabilità sul trattamento di fine rapporto*, in *Arg. Dir. Lav.*, 2006, 2, pag. 609 e segg.

⁶³ In tal senso vedi T. TREU, *Politiche per il lavoro*, Il Mulino, Bologna, 2002, pag. 65 e segg.; per ulteriori approfondimenti sul regime previdenziale dei collaboratori coordinati e continuativi vedi P. SANDULLI, *Il lavoro coordinato tra disciplina civilistica e regime fiscale e previdenziale*, in *Arg. Dir. Lav.*, 2001, p. 425 e segg.; ID., *Vicenda legislativa e giudiziaria della contribuzione a previdenza complementare nel pregresso regime*, in *Mass. Giur. Lav.*, pag. 104 e segg.

Precisazione che si rivelerà quanto mai utile quando l'esito vittorioso del referendum abiliterà anche i sindacati autonomi "firmatari di contratti collettivi applicati in azienda a costituire, «sugli scudi della legge», rappresentanze sindacali aziendali»⁶⁴. E così, si finisce con il rimettere, come appunto era stato teorizzato agli albori, alla logica del mutuo riconoscimento⁶⁵ la selezione dei soggetti abilitati ad usufruire del sostegno legislativo in azienda⁶⁶. Per alcuni è «l'ulteriore segno di un lento processo di sgretolamento del sistema di relazioni industriali che s'estende a macchia d'olio»⁶⁷, per altri si traduce in un'eterogenesi dei fini dagli «effetti paradossali» perché, di fatto, non intacca e anzi «rafforza» il sindacalismo confederale⁶⁸. Di sicuro, a livello teorico, è un passo in avanti nel senso del pluralismo e dell'effettività nel godimento delle prerogative sindacali⁶⁹ mentre, sotto quello pratico, subisce «un'inversione di senso» che tradisce lo spirito referendario⁷⁰.

6. Concertare la riforma del mercato del lavoro.

Il modello concertativo è chiamato ad una nuova prova quando, con le elezioni del 1996, cambia la maggioranza di governo. Questa volta è una maggioranza *pro labour*, appoggiata anche dal partito della rifondazione comunista. Le condizioni sembrano propizie per tentare una «manutenzione» del modello anche perché la crisi economica, la disoccupazione «galoppante» e la crescente influenza dell'ordinamento comunitario rendono necessaria una nuova stagione di riforme e, soprattutto, impongono una nuova e pesante finanziaria di risanamento.

⁶⁴ In tema vedi P. ICHINO, *Le rappresentanze sindacali in azienda dopo il referendum: problemi di applicazione della nuova norma e dibattito sulla riforma*, in Riv. It. Dir. Lav., 1996, pag. 113 e segg.; G. SANTORO PASSARELLI, *La nuova disciplina delle rappresentanze sindacali aziendali dopo i referendum*, in Rappresentanze e contributi sindacali dopo i referendum, in Quad. Arg. Dir. Lav., n. 1, 1996, pag. 1 e segg.; P. TOSI, *L'esito referendario e i suoi effetti sulle relazioni industriali in azienda*, in Dir. Rel. Ind., 1996, pag. 43 e segg.

⁶⁵ In proposito vedi M. D'ANTONA, *Nel cratere dei referendum sulla rappresentatività sindacale (lavoro pubblico e lavoro privato alla ricerca di nuovi equilibri costituzionali nei rapporti collettivi)*, in Foro It., 1996, III, col. 355; A. MARESCA, *Le rappresentanze sindacali ecc.*, in Rappresentanze e contributi sindacali dopo i referendum, op. cit., pag. 30; S. LIEBMAN, *Forme di rappresentanza degli interessi organizzati*, in op. cit., pag. 7 e segg.; S. BELLOMO, *Nuovi parametri dopo il referendum del '95 per valutare il peso delle associazioni sindacali*, in Giorn. Dir. Lav. Rel. Ind., 1996, n. 3, pag. 34 e segg.

⁶⁶ In tal senso vedi G. SANTORO PASSARELLI e L. DE ANGELIS, *Questioni transitorie in tema di rappresentanza sindacale in azienda dopo il referendum*, in Foro It., 1996, I, col. 333; in una diversa posizione M. MARAZZA, *Libertà negoziale e rappresentatività del sindacato nel nuovo art. 19 della legge n. 300 del 1970*, in Arg. Dir. Lav., 1996, pag. 167 e segg.

⁶⁷ Così M. RUSCIANO, *Contratto collettivo e autonomia sindacale*, op. cit., pag. 225.

⁶⁸ In questo senso, anche per le citazioni tra virgolette, vedi R. PESSI, *La rappresentatività confederale tra concertazione e concorrenza*, in Studi in onore di Mario Grandi, Padova, 2005 pag. 615.

⁶⁹ Un nuovo assetto che si consoliderà con la sentenza n. 244 del 12 luglio 1996 con la quale la Corte costituzionale difenderà l'art. 19 (nel testo risultante, a seguito del referendum indetto con d.p.r. 5 aprile 1995, dall'abrogazione parziale disposta dal d.p.r. 28 luglio 1995 n. 312) dall'accusa di costituire in capo all'imprenditore un potere di accreditamento discrezionale. E avrà cura di precisare che nel testo risultante dal referendum "firmatarie" non significa più soltanto "firmatarie" perché, per ammettere un sindacato alle prerogative dell'art. 19, non è più sufficiente la mera adesione formale a un contratto negoziato da altri sindacati, ma occorre una partecipazione attiva al processo di formazione del contratto.

⁷⁰ M. DELL'OLIO, *Opinione su rappresentanze aziendali e referendum*, in Giorn. Dir. Lav. Rel. Ind., 1995, pagg. 658-659; G. GHEZZI, *Forme di rappresentanza degli interessi organizzati e relazioni industriali in azienda: le ragioni per un intervento legislativo*, in Dir. Rel. Ind., 1996, pag. 37 e segg.

In questo contesto la nuova maggioranza coinvolge, da subito, le organizzazioni sindacali in una nuova trattativa concertativa ed emargina i partiti d'opposizione, privi di una "sponda" sindacale con cui contrastare l'azione della maggioranza di governo.

Come appunto diviene manifesto il 24 dicembre 1996, quando è sottoscritto il Patto per il Lavoro al fine di «favorire il governo attivo delle dinamiche dell'occupazione e di riassorbire la disoccupazione senza innestare spirali inflazionistiche»⁷¹.

L'accordo si inserisce nel solco di quelli del 1992 e del 1993 ma, sulla scorta di altre fortunate esperienze come quella olandese e quella irlandese, ne innova i contenuti⁷². Questa volta, infatti, il metodo concertativo è utilizzato per gestire la delicata riforma del mercato del lavoro. È un accordo importante che, in linea con gli impulsi provenienti dal livello comunitario, mira a flessibilizzare, con le parti sociali, l'ingessato mercato del lavoro, introducendo, finalmente, il lavoro interinale che da anni era rimasto invano nell'agenda del potere esecutivo.

La riforma è attuata con la legge n. 196 del 1997 (d'ora in poi Pacchetto Treu) che, oltre al lavoro interinale, flessibilizza la disciplina relativa all'apposizione del termine, dispone incentivi per il *part-time*, l'apprendistato e inaugura i contratti di riallineamento e i contratti di area.

In tutte queste ipotesi, ed è questa la vera innovazione dell'accordo, si riprende il modello della legislazione "riflessiva", ormai legittimato dalla Corte costituzionale, per coinvolgere il sistema sindacale confederale nell'introduzione delle nuove flessibilità necessarie per ridurre una disoccupazione che ha raggiunto punte intollerabili.

È un nuovo intreccio tra legislazione e contrattazione collettiva che affida ai «sindacati comparativamente più rappresentativi» la possibilità di stipulare «contratti collettivi nazionali per la categoria di appartenenza dell'impresa utilizzatrice» per gestire l'introduzione della «flessibilità interinale».

Un intreccio che, però, riafferma il primato del Parlamento, come dimostra il quarto comma dell'art. 11 del pacchetto Treu che, secondo un modello poi abbondantemente ripreso dalla legge Biagi, così dispone: «in caso di inerzia o disaccordo tra le organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative,

⁷¹ Ed è interessante notare che sin dall'introduzione si sottolinea l'importanza della concertazione come metodo di governo dell'economia perché le parti si impegnano al «risanamento finanziario», alla «creazione di condizioni per una crescita stabile» e a promuovere l'occupazione. Più nello specifico, sui contenuti del Patto per il lavoro, vedi G. GHEZZI, *Accordi interconfederali e protocolli d'intesa*, in *Enc. Dir., Aggiornamento*, III, Milano, 1999, pag. 8 e segg.; U. ROMAGNOLI, *Il patto per il lavoro: quale lavoro?*, in *Lav. Dir.*, 1997, pag. 455 e segg.; M. D'ALBERTI, *La concertazione fra Costituzione e amministrazione*, in *Quad. Cost.*, 1999, pag. 500 e segg.; C. DELL'ARRINGA, *Il patto di Natale e il problema dell'occupazione*, in *Dir. Merc. Lav.*, 1999, pag. 25 e segg.; L. BELLARDI, *Istituzionalizzazione e (in)stabilità della concertazione sociale*, in *Arg. dir. lav.*, 2001, pag. 90 e segg.

⁷² Con riferimento all'esperienza olandese di introduzione concertata di nuove flessibilità nel mercato del lavoro si rinvia all'accordo di Wassenaar del 1982 quale capostipite dei successivi patti di flessibilizzazione del 1993 e del 1996; con riferimento, invece, all'esperienza irlandese di rilancio della competitività nazionale attraverso l'introduzione di massicce dosi di flessibilità contrattuale e moderazione salariale si rinvia al Piano per la ripresa nazionale per il quadriennio 1987-1991 e soprattutto ai successivi «Piani per il progresso economico-sociale» per il quadriennio 1991-1994 e, infine, il «Piano per Competitività e il Lavoro» del 1994-1997. Su tutto ciò, per le valutazioni di insieme ed ulteriori approfondimenti, si rinvia alla ricca indagine comparata condotta da T. BOERI, A. BRUGIAVINI, L. CALMFORS, *Il ruolo del sindacato in Europa*, Milano, 2002, pag. 101 e segg.

il potere di individuare le ipotesi di fornitura di lavoro temporaneo torna nella potestà legislativa»⁷³.

Sotto altro profilo e come emerge da questa stessa disposizione, per tentare di arginare le spinte centrifughe del sindacalismo autonomo si sancisce il superamento del logoro criterio della maggiore rappresentatività facendo ricorso a quello della «rappresentatività comparativa» che era stato utilizzato con successo l'anno precedente per selezionare i contratti collettivi applicabili in materia di minimale contributivo e contrastare la diffusione dei cd. contratti pirata⁷⁴.

Mediante l'introduzione di questo nuovo criterio si propone di arginare i rischi di una perdita di effettività da parte della contrattazione collettiva ma si porta anche un duro colpo al sistema sindacale confederale perché il nuovo criterio sembra favorire possibili divisioni tra le tre confederazioni sindacali «storiche»⁷⁵.

Comunque sia, è un'evoluzione che, nel solco dello Statuto dei lavoratori, continua ad utilizzare, nelle zone di confine tra legislazione e contrattazione collettiva, indici e criteri presuntivi desunti dall'esperienza. Diversamente da quanto nel frattempo sta accadendo nel pubblico impiego dove si apre la fase della «seconda privatizzazione» che, con l'apporto delle organizzazioni sindacali, porterà a compimento la complessa riforma del rapporto di lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione, abbandonando la rappresentatività presunta in favore di quella effettiva.

Questo rinnovato coinvolgimento del sindacato confederale nella gestione del mercato del lavoro come nella riforma del pubblico impiego non manca, però, di creare tensioni anche all'interno della maggioranza di governo anche perché si comincia a pensare ad una organica riforma delle relazioni industriali, degli ammortizzatori sociali e, più in generale, del *Welfare State*⁷⁶. Tensioni che sono dovute alle posizioni del partito della rifondazione comunista che aspira a porsi come il «quarto sindacato».

Favorevole al governo ma restio ad esprimere propri rappresentati nel suo seno, questo partito si sente, e non a torto, scavalcato o comunque minacciato dall'attivismo politico dei sindacati e, soprattutto, della Cgil. Così, in un impeto di orgoglio politico e sull'onda dell'infelice esperienza francese, il partito della rifondazione comunista tenta di scavalcare il sindacato sul suo stesso campo: quello della disciplina delle condizioni di lavoro. E impone al governo di introdurre nella legge finanziaria l'obbligo legale di ridurre l'orario di lavoro a trentacinque ore di lavoro settimanali⁷⁷.

⁷³ In tal senso vedi D. GOTTARDI, *Concertazione ed unità sindacale. L'accordo interconfederale sui contratti di inserimento*, in *Lav. Dir.*, 1, 2004, pag. 234.

⁷⁴ In proposito vedi le *Note sui contratti collettivi «pirata»* di G. PERA, in *Riv. It. Dir. Lav.*, 1997, pag. 381; più in generale, sulle strategie della riemersione, vedi A. BELLAVISTA, *Il lavoro sommerso*, Milano, 1999 e, successivamente, Milano 2002, pag. 8 e segg.

⁷⁵ Sul punto si rinvia a F. LISO, *Autonomia collettiva e occupazione*, in *Giorn. Dir. Lav. Rel. Ind.*, 1998, pag. 259 e segg. al quale il nuovo criterio sembra una «stampella»; e A. LASSANDARI, *Pluralità di contratti collettivi nazionali per la medesima categoria*, in *Lav. Dir.*, 1997, pag. 261 e segg.

⁷⁶ Cfr. la *Relazione finale*, in data 23 dicembre 1997, della «Commissione per la verifica del Protocollo del 23 luglio 1993», presieduta da Gino Giugni, e la *Relazione finale*, in data 28 febbraio 1997, della «Commissione per l'analisi delle compatibilità macroeconomiche della spesa sociale», presieduta da Paolo Onofri, pubblicati in *Riv. Inf. Mal. Prof.*, 1997, pag. 743 e segg.

⁷⁷ Per un'efficace ricostruzione degli eventi relativi alla battaglia sulle trentacinque ore vedi R. MANIA e G. SATERIALE, *Relazioni pericolose*, op. cit., pag. 28 e segg. In proposito vedi, anche, T. TREU, *Politiche per il*

Sarebbe il coronamento del «programma minimo» sognato da Turati ma si risolve in una *debacle* per tutti, perché il governo, per non irrigidire ulteriormente la disciplina del rapporto di lavoro, rifiuta di fare propria la proposta, pone la fiducia sulla legge finanziaria e, per un solo voto, cade.

7. Il Patto di Natale e l'istituzionalizzazione della concertazione.

Dalle ceneri del governo Prodi sorge il governo D'Alema che, in mancanza di una diretta legittimazione elettorale, muove alla ricerca di quella sociale e, a questi fini, il 22 dicembre 1998 sottoscrive un nuovo accordo concertativo: il Patto di Natale⁷⁸.

Sin dalla premessa, le parti sottolineano la necessità di definire, «nella continuità e nel rispetto delle prerogative e dei diritti costituzionalmente garantiti», una «nuova fase della concertazione», finalizzata ad obiettivi di sviluppo economico e di crescita occupazionale. Si comincia a parlare di un'istituzionalizzazione del metodo della concertazione quale canale di raccordo stabile tra ordinamento statale e ordinamento intersindacale⁷⁹.

È un accordo interessante e ambizioso perché mira a coinvolgere stabilmente le parti sociali nel governo dell'economia. Si conferma l'assetto contrattuale dell'accordo del 23 luglio 1993 e si afferma, espressamente, il principio di sussidiarietà tra ordinamento statale e ordinamento intersindacale, in base al quale «le parti sociali saranno competenti a decidere nelle materie di loro stretta pertinenza, sempre che queste deliberazioni non comportino oneri a carico dello Stato, nel qual caso la scelta resta del governo».

Insomma, attraverso il rafforzamento dell'assetto procedurale della concertazione, si cerca di coordinare e razionalizzare le fonti dell'ordinamento del lavoro. Si prevedono meccanismi di raccordo tra l'ordinamento comunitario e quello nazionale, tra la contrattazione collettiva nazionale e quella di livello decentrato e si rafforza il ruolo della concertazione territoriale prevedendo il coinvolgimento degli enti locali.

Sotto il profilo del metodo, l'accordo mostra di aver interiorizzato lo spirito liberale della concertazione e, rinunciando a velleità legislative, ne tenta un'istituzionalizzazione *soft*⁸⁰. L'istituzionalizzazione è concertata nella «terra di

lavoro, op. cit., pag. 65 e segg.; S. ROGARI, *Sindacati e imprenditori. Le relazioni industriali in Italia dalla caduta del fascismo ad oggi*, Firenze, 2000, pag. 272 e segg.

⁷⁸ Per una contestualizzazione del Patto di Natale in quella temperie politica vedi F. CARINCI, *Riparlare di concertazione*, testo riveduto della relazione tenuta al Convegno, *Il nuovo volto del diritto italiano del lavoro*, presso l'Accademia nazionale dei Lincei, Roma, 13-14 dicembre 2004, ora in *Studi in onore di Mattia Persiani*, Padova, 2005, pag. 383 e segg.

⁷⁹ La pervasiva istituzionalizzazione della concertazione operata mediante il Patto di Natale suscita intensi dibattiti in dottrina. Per una panoramica delle diverse posizioni vedi gli atti del Convegno su *Parlamento e concertazione* organizzato dalla Scuola di specializzazione in diritto sindacale del lavoro e della previdenza sociale dell'Università La Sapienza, (Roma, CNEL, 18 febbraio 1999), ora pubblicati in *Parlamento e concertazione*, in *Quad. Arg. Dir. Lav.*, 4, 1999. Per una disamina del patto vedi, anche, L. BELLARDI, *Istituzionalizzazione e (in)stabilità della concertazione sociale*, in *Arg. Dir. Lav.*, 2001, pag. 93 e segg.; E. GHERA, *La concertazione nell'esperienza italiana*, op. cit., pag. 143 e segg.; C. DELL'ARRINGA, *Il Patto di Natale e il problema dell'occupazione*, in *Dir. merc. Lav.*, 1999, pag. 25 e segg.; P. ALBI, *Il Patto sociale e la programmazione negoziata*, in *Lav. Inf.*, 1999, n. 7, pag. 15 e segg.; A. PERULLI, *Modelli di concertazione in Italia: dallo scambio politico al dialogo sociale*, in *Riv. Giur. Lav.*, 2003, pag. 28 e segg.

⁸⁰ R. DE LUCA TAMAJO, *Introduzione*, in *Parlamento e concertazione*, op. cit., pag. 50.

mezzo» dove il potere esecutivo e le organizzazioni sindacali, dimessi i panni del *master* e del *servant*, si confrontano e si scontrano con pari dignità e legittimità.

Con questo accordo, la concertazione «assume una struttura del tutto peculiare fondata su due livelli o binari paralleli da attivarsi ogni qual volta il governo intenda intervenire nelle materie di politica sociale»⁸¹. Si distingue tra materie che importano impegni di spesa a carico del governo e materie che incidono sui rapporti tra imprese, lavoratori e loro rappresentanze e non comportano oneri per il bilancio dello Stato. E si affidano le prime alla concertazione preventiva con le parti sociali e le seconde ad una procedura, mutuata dall'esperienza comunitaria, in base alla quale le parti sociali possono chiedere, di comune intesa, al potere esecutivo di accordare loro un termine entro il quale tentare di disciplinare la materia per via negoziale⁸².

Solo a suggello del processo, per ribadire la solennità, il patto di Natale viene sottoposto all'approvazione del Parlamento. Non si chiede che venga recepito in un atto avente forza di legge, ci si accontenta che diventi parte integrante del programma di Governo.

E così il Parlamento si fa notaio della volontà di altri⁸³. Ma, per ironia della sorte, proprio quando l'entusiasmo porta a ritenere che si sia finalmente giunti ad un assetto stabile, si comincia a registrare il declino della concertazione sociale.

8. *Il dialogo sociale e il Patto per l'Italia.*

Nel corso della campagna elettorale per il rinnovo della XIV legislatura, il metodo di confronto con le parti sociali diviene oggetto dei programmi elettorali.

Da un lato, la coalizione di centro sinistra, nello spirito dell'accordo del 1998, afferma di voler proseguire la stagione della concertazione ed anzi reclama il merito di essere riuscita, per suo tramite, ad assicurare il risanamento del bilancio dello Stato senza conflitto sociale. Dall'altro lato, nella coalizione di centrodestra prevale una rinnovata volontà di affermazione del politico sul sindacale e, già nel corso della campagna elettorale, si comincia a teorizzare il superamento della concertazione⁸⁴.

Le elezioni del 13 maggio del 2001 sanciscono la vittoria di questa seconda posizione. Il sistema elettorale uninominale nell'ambigua versione nazionale produce, infine, i suoi effetti e si radica la democrazia dell'alternanza: il bipolarismo. E ciò produce importanti conseguenze anche nelle relazioni concertative perché il bipolarismo svuota d'incisività l'opposizione parlamentare e concentra il potere nelle mani dello schieramento vincente che, per questa via,

⁸¹ A. PERULLI, *Modelli di concertazione in Italia: dallo scambio politico al dialogo sociale*, in *RGLP*, n. 1/2004, pag. 28.

⁸² In tal senso cfr. gli artt. 138 e 139 del Trattato istitutivo della Comunità europea. Per ulteriori precisazioni sulla progressiva evoluzione dell'ordinamento comunitario verso un maggiore coinvolgimento delle parti sociali nella disciplina delle materie di politica sociale, vedi R. FOGLIA E G. SANTORO PASSARELLI, *Manuale di diritto del lavoro della comunità*, Torino, 1996; B. VENEZIANI, *Dal dialogo sociale alla contrattazione collettiva nella fase di trasformazione istituzionale dell'Unione*, in *Riv. Giur. Lav.*, 1998, I, pag. 139 e segg.; A. LO FARO, *Funzioni e finzioni della contrattazione collettiva europea*, Milano, 1999; R. NUNIN, *Il dialogo sociale europeo*, Milano, 2001. Più di recente, vedi S. SCIARRA, *Fundamental Labour Rights after the Lisbon Agenda*, in *Working Paper "Massimo D'Antona"*, n. 65/2005, pag. 17 e segg.

⁸³ Sul punto vedi M. DELL'OLIO, *Intervento*, in *Parlamento e concertazione*, op. cit., pag. 96 e segg.; e le considerazioni in proposito di G. GIUGNI, *Intervento*, in *Parlamento e concertazione*, op. cit., pag. 101.

⁸⁴ In proposito vedi R. MANIA, G. SATERIALE, *Relazioni pericolose*, op. cit., pag. 13.

non incontra più molti dei limacciosi ostacoli parlamentari che erano caratteristici della precedente stagione proporzional-consociativa⁸⁵.

Inoltre, il consolidamento del sistema bipolare determina una spaccatura di quel centro nel quale era confluita la cultura moderata, rimettendo invece in gioco i tanti massimalismi messi all'indice in cinquanta anni di *conventio ad excludendum*.

In questo diverso contesto politico, anche in ambiente sindacale si diffonde la consapevolezza che la dialettica con le forze politiche non può più essere quella del periodo proporzionale, «nel quale il gioco con i partiti amici garantiva la rappresentanza sociale nelle camere parlamentari sia tra i banchi del governo che tra quelli di opposizione» e che, pertanto, la possibilità di partecipare alla gestione della «cosa pubblica» finisce con il dipendere quasi esclusivamente dai destini del gioco concertativo⁸⁶.

Nel frattempo, per le stesse ragioni e sulla scorta degli entusiasmi per il risultato elettorale, nel centrodestra si diffonde la simmetrica convinzione di cogliere questo diverso equilibrio per riaffermare la preminenza del potere politico e relegare le organizzazioni sindacali in un ruolo subalterno. Anche perché, oltre alle pre-condizioni politiche della concertazione, sembrano venir meno anche quelle di carattere economico: con la fine dell'emergenza inflattiva, il contenimento del costo del lavoro non è più un obiettivo prioritario della politica economica del governo.

Insomma, sembrano nuovamente verificarsi le condizioni per il superamento della concertazione sociale. Le posizioni si allontanano, i massimalismi si rafforzano e prontamente il governo registra il mutato scenario teorizzando il passaggio al nuovo metodo del dialogo sociale, per riformare il mercato del lavoro.

È un nuovo programma di politica del diritto che ha anche un manifesto: il Libro Bianco sul mercato del lavoro in Italia, reso noto nell'ottobre 2001⁸⁷. Nel Libro Bianco, richiamati gli accordi del 1983 - 1984, 1992 e 1993, si teorizza il nuovo modello del dialogo sociale: se ne definisce la struttura, il metodo, i fini. Vi si afferma che è divenuta «del tutto evidente l'impossibilità del modello concertativo degli anni novanta di affrontare la nuova dimensione dei problemi economico sociali». E perciò si propone di mutuare dall'esperienza europea il «dialogo sociale» che si sostanzierebbe nel metodo in base al quale, in caso di

⁸⁵ Così F. CARINCI, *Vecchio e nuovo nel diritto del lavoro italiano*, in *LG*, 2003, pag. 6 e segg. e A. PIZZOFERRATO, *Il sindacato nel sistema bipolare*, in *Il Mulino*, 2004, fasc. 415, pag. 877 e segg.

⁸⁶ Così R. MANIA, G. SATERIALE, *Relazioni pericolose*, op. cit., pag. 26.

⁸⁷ Poco dopo l'insediamento, il Ministero del Lavoro pubblica un manifesto programmatico del disegno di politica del lavoro che il governo intende portare avanti: il *Libro Bianco sul mercato del lavoro in Italia. Proposte per una società attiva e per un lavoro di qualità*, in www.minwelfare.it. All'elaborazione del Libro Bianco partecipano M. BIAGI, M. SACCONI, C. DELL'ARRINGA, N. FORLANI, P. REBOANI, P. SESTITO. Sul libro bianco vedi R. PESSI, *La rappresentatività confederale tra concertazione e concorrenza*, in *Arg. Dir. Lav.*, 2002, pag. 629 e segg.; M. RUSCIANO, *A proposito del «Libro Bianco» sul mercato del lavoro in Italia*, in www.unicz.it; G. ARRIGO, *Intervento al seminario «Il Libro Bianco del Ministero del Lavoro»*, in *Riv. Giur. Lav.*, 2002, I, pag. 199; G. ZILIO GRANDI, *Concertazione e dialogo sociale*, in F. CARINCI, M. MISCIONE (a cura di), *Il diritto del lavoro dal «Libro Bianco» al disegno di legge delega 2002*, Milano, 2002, pag. 17 e segg.; e i diversi interventi in *Il libro bianco del Ministero del lavoro del 21 novembre 2001*, in *Riv. Giur. Lav.*, 2002.

mancato accordo, il governo intende andare avanti d'autorità, prescindendo dalla ricerca di «estenuanti unanimismi»⁸⁸.

Quello contenuto nel Libro Bianco e da realizzare attraverso il dialogo sociale, è un complessivo disegno di modernizzazione del mercato del lavoro che, sulle orme del Pacchetto Treu e condizionato dalle esperienze comparate, propone il passaggio dal *Welfare State* al *Welfare to work* per promuovere una «società attiva»⁸⁹. Un disegno costruito sulla modulazione delle tutele che ha la sua «pietra angolare» nella figura del lavoro «a progetto» e dovrebbe culminare nell'approvazione di quello «Statuto dei lavori» che Marco Biagi auspicava da anni. «Un nucleo essenziale (e abbastanza limitato) di norme e di principi inderogabili (soprattutto di specificazione del dettato costituzionale) comuni a tutti i rapporti negoziali che hanno per oggetto il lavoro» in grado di modulare le tutele del lavoro in relazione alle nuove esigenze poste dall'avvento della «società del rischio»⁹⁰. Insomma la valvola di sicurezza del sistema, la norma di chiusura, per estendere le tutele, oltre il rapporto di lavoro subordinato, nel mercato dove il lavoro è sempre più precario.

Questo disegno ha un precipitato legislativo, il disegno di legge n. 848 del novembre 2001 che, oltre alla riforma del mercato del lavoro, prevede quella degli incentivi all'occupazione e degli ammortizzatori sociali.

Ma ciò non è abbastanza, perché, a fronte di ciò, nel disegno di legge si prevede un embrionale tentativo di attenuare, pur provvisoriamente e timidamente, alcune rigidità dell'art. 18 dello Statuto dei lavoratori: si attenta all'«ultimo tabù»⁹¹. Di fronte a questo tentativo, la Cgil, ormai isolata rispetto a Cisl e Uil, si inalbera e scatena quella vigorosa mobilitazione «per la difesa dei diritti» che culminerà nell'oceanica manifestazione di piazza del marzo 2002 quando milioni di persone affollano il Circo Massimo per trincerarsi a difesa dell'art. 18. E così, «nonostante un adattamento dell'art. 18 fosse condiviso *apertis verbis* da ogni riformista, ne seguì una battaglia senza esclusione di colpi destinata ad affossare qualsiasi tentativo al riguardo»⁹².

⁸⁸ Per un'analisi delle caratteristiche del dialogo sociale di matrice comunitaria, si rinvia al contributo di L. Fiorillo, in questo saggio, ed ivi per ulteriori approfondimenti.....

⁸⁹ Per la teorizzazione di questo disegno vedi M. BIAGI, *Progettare per modernizzare*, in T. TREU, *Politiche del lavoro. Insegnamenti di un decennio*, Bologna, 2002, pag. 169 e segg. e, più in generale, l'opera di questo A. ora nella raccolta di scritti *Marco Biagi un giurista progettuale*, Giuffrè, 2003. Per lo sviluppo di questo impianto vedi M. SACCONI, P. REBOANI, M. TIRABOSCHI, *La società attiva*, Venezia, 2005.

⁹⁰ M. BIAGI, *Progettare per modernizzare*, in *Marco Biagi un giurista progettuale*, op. cit., pag. 730 e segg. Sul ruolo strategico dello Statuto dei lavori nella riforma complessiva del sistema di tutele vedi, anche, M. TIRABOSCHI, *La riforma Biagi finalità e campo di applicazione*, in TIRABOSCHI (a cura di) *La riforma Biagi del mercato del lavoro*, Giuffrè, 2004, pag. 18. Sullo Statuto dei lavori vedi, inoltre, M. NAPOLI, *Dallo Statuto dei lavoratori allo Statuto dei lavori*, in *Dir.Rel. Ind.*, 1998, pag. 297 e segg.; M. MAGNANI, *Verso uno «Statuto dei lavori»*, *ibidem*, pag. 312 e segg.; R. PESSI, *Lo statuto dei lavori*, in *Mass. Giur. Lav.*, 2005, pag. 678 e segg. Per un quadro d'insieme vedi gli Atti del Seminario «Dallo Statuto dei Lavoratori allo Statuto dei Lavori», in *Iter legis*, 2002, fasc. 4, ed in particolare gli interventi di S. HERNANDEZ e R. FOGLIA; sempre in tema vedi, anche, gli *Interventi a confronto: verso uno Statuto dei lavori?*, in *Dir. Rel. Ind.*, 2004, fasc. 2, ed in particolare quelli di T. TREU, *Statuto dei lavori e Carta dei diritti*, *ibidem*; R. DEL PUNTA, *Statuto dei lavori ed esternalizzazioni*; L. NOGLER, *Statuto dei lavori e certificazione*; A. TURSI, *La «volontà assistita» nel decreto legislativo n. 276/2003*; P. A. VARESI, *Azione sindacale e tutela nel mercato del lavoro: il bilateralismo alla prova*; M. MAGNANI, *Il diritto del lavoro tra universalità e flessibilità delle tutele*. Più di recente, sui nodi irrisolti che hanno impedito il compimento del progetto, vedi G. PROIA, *Verso uno Statuto dei lavori?*, in *Arg. Dir. Lav.*, 1, 2006.

⁹¹ A. ACCORNERO, *L'ultimo tabù*, Roma-Bari, 1999.

⁹² F. CARINCI, *Riparlare di concertazione*, op. cit., pag. 389.

In questo contesto, mentre nel potere esecutivo si ribadisce la ferma volontà di flessibilizzare la disciplina dei rapporti di lavoro, in ambiente sindacale matura un diffuso scontento e, con esso, nuove divisioni: mentre la Cisl e la Uil si mostrano disponibili a ricercare nuovi punti di equilibrio tra esigenze di tutela ed evoluzione del mercato del lavoro, la Cgil è contraria a qualsiasi ipotesi di modifica o aggiornamento dello Statuto dei lavoratori. Divisioni che «imbarbariscono» gli animi e spingono alcuni fanatici, dalla distorta capacità analitica⁹³, al delirante assassinio del «giurista in bicicletta» che voleva modernizzare il mercato del lavoro. Un altro truce assassinio che, come quello di Massimo D'Antona, mira ad impedire un'importante riforma e, invece, si risolve in un'eterogenesi dei fini perché rafforza la volontà politica di procedere.

Favorisce l'avvio della trattativa che porterà alla sottoscrizione, il 5 luglio 2002, di un nuovo accordo concertativo, il Patto per l'Italia, con il quale il potere esecutivo e le parti sociali si impegnano a realizzare il complessivo disegno di riforma immaginato da Marco Biagi.

Ed è probabilmente anche per questo che, sotto il profilo strutturale, il processo che porta alla sottoscrizione del Patto per l'Italia si svolge secondo modalità piuttosto tipiche dei processi concertativi che non del dialogo sociale descritto nel Libro Bianco⁹⁴. Non culmina in un avviso comune delle parti sociali ma in un contratto sottoscritto anche dal potere esecutivo. Un vero e proprio accordo concertativo che, come riconoscono le stesse parti sociali sin dall'introduzione, muove nel solco di quel metodo concertativo inaugurato con il Protocollo del 1992.

Si conferma espressamente l'assetto contrattuale del 23 luglio del 1993 e, per realizzare gli obiettivi occupazionali concordati in sede Europea, si rispolvera la strategia che dal Patto per il lavoro del 1996 aveva portato all'emanazione del pacchetto Treu del quale si ricalcano diversi modelli strutturali.

Anche questa volta alle trattative partecipano molte parti sociali secondo la prassi culminata nel Patto di Natale: in quest'occasione sono 36, manca, però, la Cgil. E questa è la principale distinzione rispetto ai precedenti episodi⁹⁵. Anche questo accordo sottende, infatti, uno scambio: i sindacati si impegnano a sostenere una riforma del mercato del lavoro che mira ad introdurre ulteriori flessibilità, se non «in uscita» quanto meno «in entrata» e «funzionali», ed in cambio il governo si impegna a razionalizzare e potenziare gli ammortizzatori sociali⁹⁶ e a reprimere le collaborazioni coordinate e continuative fraudolente. Infine, attraverso il riconoscimento del ruolo e delle prerogative degli enti bilaterali, i sindacati ottengono nuovi poteri e si assumono nuove responsabilità nella promozione dell'occupazione e nella gestione del mercato del lavoro⁹⁷.

⁹³ In tal senso è significativo l'atto di rivendizione politica dell'omicidio da parte delle «nuove brigate rosse».

⁹⁴ In tal senso vedi F. CARINCI, *Vecchio e nuovo diritto del lavoro italiano*, op. cit.

⁹⁵ Come riconosciuto da uno dei principali artefici, la riforma Biagi è stata il risultato di una «laboriosa concertazione sociale che si è poi concretizzata con il Patto per l'Italia» così M. TIRABOSCHI, *Il decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, alcune premesse e un percorso di lettura*, in TIRABOSCHI (a cura di) *La riforma Biagi del mercato del lavoro. Prime interpretazioni e proposte di lettura del d.lgs. 10 settembre 2003, n.276. Il diritto transitorio e i tempi della riforma*, 2004, Giuffrè, pag. 26.

⁹⁶ Sui limiti «spartitori» del sistema degli ammortizzatori sociali e per la necessità di una riforma della legge n. 223 del 1991 vedi, già, F. LISO, *Autonomia collettiva e occupazione*, in *Giorn. Dir. lav. Rel. ind.*, 1998, pag. 223 e segg.

⁹⁷ Con riferimento al suggestivo istituto degli enti bilaterali vedi, per una panoramica delle diverse ricostruzioni, gli atti del seminario su *Gli enti bilaterali: mercato del lavoro e rappresentanza sindacale*,

Accordo che si riflette sulle sorti del disegno di legge delega n. 848 dal quale vengono stralciate, in attesa di un clima politico più disteso, la modifica dell'art. 18, nonché la riforma degli ammortizzatori sociali e quella sugli incentivi all'occupazione che confluiscono nel disegno di legge delega n. 848 *bis*.

Nel frattempo, l'azione del governo si concentra sulla riforma del mercato del lavoro che viene approvata il 14 febbraio 2002 con la legge delega n. 30 del 2002 (d'ora in poi «Legge Biagi») che dà attuazione all'impegno assunto nel Patto per l'Italia «di coinvolgere le parti sociali nella fase di elaborazione, emanazione ed implementazione della riforma del mercato del lavoro».

Come emerge dall'art. 7 della Legge Biagi, nonostante le tante tensioni dei mesi precedenti, il nuovo spirito concertativo porta a formalizzare un vero e proprio sistema procedimentale di formazione della legge che vede il coinvolgimento stabile di tutte le organizzazioni sindacali⁹⁸.

Come, appunto, diviene evidente quando è emanato il d.lgs. n. 276 del 2003 che prevede un vigoroso coinvolgimento delle organizzazioni sindacali nell'implementazione della riforma e rinvia alla contrattazione collettiva per ben 43 volte⁹⁹.

Il problema è che, all'ambizioso compito di contribuire attivamente alla modernizzazione del mercato del lavoro, il sistema sindacale confederale si presenta diviso. Alcuni sindacati sono favorevoli, altri contrastano la riforma in ogni sede, anche contrattuale. Tutti, con un diverso *animus*, partecipano ai «tavoli negoziali» ma ormai l'unità sindacale si è incrinata e il governo non sembra intenzionato a favorire una ricomposizione del fronte sindacale, come dimostrano le vicende che accompagnano la sottoscrizione dell'accordo interconfederale sul contratto di inserimento, o quelle relative al contratto collettivo separato dei metalmeccanici¹⁰⁰.

(Venezia 11 aprile 2003) ora pubblicato in *Lav. Dir.*, 2003, n. 2, ed *ivi* le relazioni di L. MARIUCCI, *Interrogativi sugli enti bilaterali*, *ibidem*, pag. 167; C. CESTER, *Il futuro degli enti bilaterali: collaborazione e antagonismo alla prova della riforma del mercato del lavoro*, *ibidem*, pag. 215 e segg.; R. DEL PUNTA, *Enti bilaterali e modelli di regolazione sindacale*, *ibidem*, pagg. 219-222; S. SCARPONI, *Gli Enti bilaterali nel disegno di riforma e nuove questioni circa la funzione dei "sindacati comparativamente più rappresentativi"*, *ibidem*, pag. 223 e segg.; G. ZILIO GRANDI, *Enti bilaterali e problemi di rappresentanza sindacale nella legge delega n. 30/2003*, *ibidem*, 2003, pag. 189 e segg. Sempre in tema vedi, infine, G. PROIA, *Enti bilaterali e riforma del mercato del lavoro*, in *Arg. Dir. Lav.*, 2004, pag. 49.

⁹⁸ All'art. 7 della Legge Biagi è, infatti, disposto che «gli schemi dei decreti legislativi necessari ad attuare la delega sono deliberati dal Consiglio dei ministri, sentite le organizzazioni sindacali più rappresentative dei datori e dei prestatori di lavoro». Inoltre, il quarto comma della stessa disposizione prevede che questa tecnica di consultazione sia impiegata anche a ventiquattro mesi dalla data di emanazione dei decreti delegati. Sul punto, per ulteriori approfondimenti, si rinvia a V. D'ORONZO, *La riforma del mercato del lavoro tra concertazione e dialogo sociale*, in TIRABOSCHI (a cura di) *La riforma Biagi del mercato del lavoro*, op. cit., pag. 748 e segg.

⁹⁹ Inoltre, il d.lgs. n. 276 del 2003, all'art. 86, comma 13, così dispone: «entro i cinque giorni successivi all'entrata in vigore del presente decreto, il Ministro del lavoro e delle politiche sociali convoca le associazioni dei datori di lavoro e dei prestatori di lavoro comparativamente rappresentative sul piano nazionale al fine di verificare la possibilità di affidare ad uno o più accordi interconfederali la gestione della messa a regime del presente decreto, anche con riferimento al regime transitorio e alla attuazione dei rinvii contenuti alla contrattazione collettiva». In proposito, vedi M. TIRABOSCHI, *Il decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276: alcune premesse e un percorso di lettura*; op. cit., pag. 27.

¹⁰⁰ Più nello specifico, per una completa descrizione dei momenti di emersione delle divisioni sindacali a seguito della sottoscrizione del Patto di Natale, vedi L. MARIUCCI, *La forza di un pensiero debole. Una critica del «Libro Bianco del lavoro», Lavoro e diritto*, ed. Mulino, Bologna, 2002, pag. 5; con riferimento alla vicenda dell'accordo interconfederale sui contratti di inserimento, cfr. D. GOTTARDI, *Concertazione ed unità sindacale. L'Accordo interconfederale sui contratti di inserimento*, in *Lav. Dir.*, 1, 1004, pag. 231 e segg., ma vedi anche pag. 235 per una descrizione del rapporto tra livelli negoziali operato dal d.lgs. n. 276 del 2003;

Comincia, così, una complessa stagione di relazioni industriali, segnata da continue divisioni, spaccature e contrasti tra sindacati confederali. Divisioni che trovano «terreno fertile» nella nozione di «sindacato comparativamente più rappresentativo».

La legge Biagi diviene oggetto di dibattito politico, anzi di una «guerra di religione». Se ne contesta persino il nome. Secondo alcuni sarebbe il simbolo della «precarizzazione del lavoro»¹⁰¹ per altri, è «veicolo di occupazione» e «strumento di modernizzazione del mercato del lavoro»¹⁰². Sicuramente è una riforma incompleta perché mancano ancora lo Statuto dei lavori e la riforma degli ammortizzatori sociali ovvero la contropartita sindacale del Patto per l'Italia.

Riforme che, purtroppo, resteranno inattuato perché le divisioni e le polemiche che accompagnano l'attuazione della legge Biagi assorbono, per intero, lo slancio riformatore e, quando arriva il tempo dello Statuto dei lavori, non ci sono più la volontà (politica), le energie e le risorse necessarie. Anche perché l'Europa attraversa una difficile congiuntura economica che si fa sentire soprattutto in Italia: sono gli anni della «crescita zero».

In questo contesto le parti sociali, deluse dagli esiti dell'azione concertata, tentano di contrastare la stagnazione per altre vie e, ritrovata la concordia, tornano ad interessarsi di tematiche di carattere generale.

Questa volta, però, lo fanno senza il governo, con toni «polemici», consapevoli che non ci sono più risorse pubbliche da utilizzare. Nel luglio 2003 è sottoscritta l'intesa sulla competitività e il novembre dell'anno successivo quella sul rilancio del mezzogiorno¹⁰³. Entrambe hanno la forma dell'accordo quadro, riguardano questioni di interesse generale e mirano a «stimolare» dall'esterno l'azione di governo. Sotto altro profilo, si registra un diffuso ricorso alla concertazione locale mediante la sottoscrizione di patti per lo sviluppo e contratti d'area¹⁰⁴.

Il governo, dal canto suo, accantonata la concertazione, procede in autonomia e sul finire della legislatura torna ad affrontare la questione previdenziale. Viene così emanata la L. 23 agosto 2004, n. 243 che introduce il

con riferimento al contratto collettivo dei metalmeccanici si rinvia a A. LASSANDARI, *Considerazioni a margine della "firma separata" del contratto collettivo nazionale per i lavoratori metalmeccanici*, in *Riv. Giur. Lav.*, 2003, I, pag. 714 e segg. Su tutto ciò, per ulteriori approfondimenti e rinvii bibliografici, vedi, infine, A. PESSI, *Unità sindacale e autonomia collettiva*, op. cit., pag. 238 e segg.

¹⁰¹ In questa prospettiva vedi, già, i diversi interventi di P. G. ALLEVA, A. ANDRONI, V. ANGIOLINI, G. CASADIO, F. COCCIA, G. GHEZZI, L. MARIUCCI, N. NACCARI, M. ROCCELLA, in AA.VV., *Lavoro: ritorno al passato. Critica del Libro Bianco e della legge delega al governo Berlusconi sul mercato del lavoro*, Roma, 2002, pag. 69 e segg.

¹⁰² Per una presa di posizione e una descrizione di questa «guerra di religione» vedi M. TIRABOSCHI, *Il decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276: alcune premesse e un percorso di lettura*; op. cit., pag. 3 e segg.

¹⁰³ In proposito vedi T. TREU, *La concertazione sociale, Diritti lavori mercati*, 2005, I, pag. 38.

¹⁰⁴ Per tutti i necessari approfondimenti sui caratteri della concertazione locale che si manifesta mediante «patti per lo sviluppo», «contratti d'area» e «patti territoriali» vedi I. REGALIA, *Politiche di protezione del lavoro. Esperienze a livello territoriale in Europa*, in *Stato e mercato*, 2002, pag. 237; A. VISCOMI, *Prassi di concertazione territoriale. Spunti e riflessioni critiche*, in *Lav. Dir.*, 2004, pag. 335. Sulla diffusione di queste prassi già nel corso degli anni '90 vedi C. TRIGILIA, *Patti per lo sviluppo locale. Un esperimento da valutare con cura*, in *Stato e mercato*, 2001, pag. 359 e segg.; D. CERSOSIMO e G. WOLLEB, *Politiche pubbliche e contesti istituzionali. Una ricerca sui patti territoriali*, ivi, pag. 369 e segg.; L. ZOPPOLI, *Lavoro flessibile, rappresentanza e contrattazione collettiva nella programmazione negoziata*, in *Scritti in onore di Giugni*, Bari, 1999, pag. 1361 e segg. Più in generale, su tutto ciò, vedi C. TRIGILIA, *Sviluppo locale*, Roma-Bari, 2005, pag. 74 e segg.

famigerato “scalone” prevedendo, come una bomba ad orologeria¹⁰⁵, l'innalzamento dell'età pensionabile da 58 a 60 anni a partire dal 1° gennaio 2008¹⁰⁶. Si riforma oggi, per ridurre i diritti domani.

Sono tutti esperimenti interessanti ma inadatti allo scopo, come dimostra il ristagno del prodotto interno lordo nel corso del biennio 2004/2005, anche perché in seno alla maggioranza di governo matura un progressivo disinteresse per le questioni del lavoro.

E così, al termine della legislatura, risulta ancora «inattuata la maggioranza delle misure prospettate nel Patto per l'Italia come elemento di scambio nei confronti dei sindacati firmatari»¹⁰⁷.

L'azione riformatrice di modulazione ed estensione delle tutele si è incagliata sullo scoglio della flessibilità in uscita. L'ambizioso disegno immaginato nel Patto per l'Italia resta incompiuto: manca la riforma dell'art. 18 della legge n. 300 del 1970, ma mancano, soprattutto, lo Statuto dei lavori e la riforma degli ammortizzatori sociali. Proprio quelle riforme che dovevano ripartire più equamente gli inconvenienti della flessibilità tra *insiders* ed *outsiders*, tra lavoratori occupati nelle imprese con più di quindici dipendenti e giovani, disoccupati e stranieri¹⁰⁸.

9. Il Governo ostaggio dei veto player.

¹⁰⁵ Si riforma oggi ma si rinviato gli effetti a partire dal 2008.

¹⁰⁶ Nello specifico, la L. 23 agosto 2004, b. 243, all'art. 1, co. 6 e 7, dispone: “al fine di assicurare la sostenibilità finanziaria del sistema pensionistico, stabilizzando l'incidenza della relativa spesa sul prodotto interno lordo, mediante l'elevazione dell'età media di accesso al pensionamento, con effetto dal 1° gennaio 2008 e con esclusione delle forme pensionistiche gestite dagli enti di diritto privato di cui ai decreti legislativi 30 giugno 1994, n. 509, e 10 febbraio 1996, n. 103: a) il diritto per l'accesso al trattamento pensionistico di anzianità per i lavoratori dipendenti ed autonomi iscritti all'assicurazione generale obbligatoria ed alle forme di essa sostitutive ed esclusive si consegue, fermo restando il requisito di anzianità contributiva non inferiore a trentacinque anni, al raggiungimento dei requisiti di età anagrafica indicati, per il periodo dal 1° gennaio 2008 al 31 dicembre 2013, nella Tabella A allegata alla presente legge (60 anni per il periodo 2008-2009; 61 per il periodo 2010-2013/dipendenti pubblici e privati; per gli stessi periodi rispettivamente 61 e 62 per i lavoratori autonomi iscritti all'Inps) e, per il periodo successivo, nel comma 7 (62 anni per i dipendenti; 63 per gli autonomi). Il diritto al pensionamento si consegue, indipendentemente dall'età, in presenza di un requisito di anzianità contributiva non inferiore a quaranta anni; b) per i lavoratori la cui pensione è liquidata esclusivamente con il sistema contributivo, il requisito anagrafico di cui all'articolo 1, comma 20, primo periodo, della legge 8 agosto 1995, n. 335, è elevato a 60 anni per le donne e a 65 per gli uomini. Gli stessi possono inoltre accedere al pensionamento: 1) a prescindere dal requisito anagrafico, in presenza di un requisito di anzianità contributiva pari ad almeno quaranta anni; 2) con una anzianità contributiva pari ad almeno trentacinque anni, in presenza dei requisiti di età anagrafica indicati, per il periodo dal 1° gennaio 2008 al 31 dicembre 2013, nella Tabella A allegata alla presente legge e, per il periodo successivo, nel comma 7; c) i lavoratori di cui alle lettere a) e b), che accedono al pensionamento con età inferiore a 65 anni per gli uomini e 60 per le donne, per i quali sono liquidate le pensioni a carico delle forme di previdenza dei lavoratori dipendenti, qualora risultino in possesso dei previsti requisiti entro il secondo trimestre dell'anno, possono accedere al pensionamento dal 1° gennaio dell'anno successivo, se di età pari o superiore a 57 anni; qualora risultino in possesso dei previsti requisiti entro il quarto trimestre, possono accedere al pensionamento dal 1° luglio dell'anno successivo.

¹⁰⁷ T. TREU, *La concertazione sociale*, op. cit., pag. 37.

¹⁰⁸ Per questa necessità vedi M. BIAGI, *Progettare per modernizzare*, op. cit., pag. 724 e segg. Sulla necessità di modulare le tutele tra *insiders* ed *outsiders* vedi già, nel corso degli anni '90, P. ICHINO, *Il lavoro e il mercato*, Milano, 1996; in argomento vedi, anche, M. PEDRAZZOLI, *Lavoro sans phrase e ordinamento dei lavori. Ipotesi sul lavoro autonomo in Studi in onore di F. Mancini*, Milano, 1998. Per un quadro d'insieme vedi gli atti del Convegno dell'AIDLASS (Salerno, 22-23 maggio 1998), in *Impresa e nuovi modi di organizzazione del lavoro*, Milano, 1999, ed in particolare le relazioni di G. FERRARO, *Dal lavoro subordinato al lavoro autonomo*, e M. PEDRAZZOLI, *Dai lavori autonomi ai lavori subordinati*.

Anche la XV legislatura si apre all'insegna della concertazione. Il Governo Prodi è un Governo *pro labour* ma è anche debole a causa dell'esigua maggioranza parlamentare che lo sostiene, soprattutto al Senato, e dei difficili rapporti tra i partiti della sinistra riformista e quelli della sinistra radicale. E per questo ha bisogno del consenso sindacale e vuole la concertazione¹⁰⁹. D'altra parte, questa strategia ha già portato i suoi frutti nel corso degli anni '90 e, ora, è imposta dalla necessità di soddisfare alcune promesse elettorali, come quella di abolire il famigerato "scalone", introdotto sul finire della precedente legislatura dalla riforma Maroni.

E così, viene sottoscritto da tutte le principali organizzazioni sindacali, il Protocollo del 23 Luglio 2007, su Previdenza, Lavoro e Competitività per l'Equità e la Crescita Sostenibili¹¹⁰.

Si tratta di un Protocollo ambizioso che, almeno nei proclami, si propone come vero e proprio programma di governo posto che al suo interno si enunciano i tratti di diverse riforme in tema di previdenza, mercato del lavoro, ammortizzatori sociali, competitività, occupazione giovanile e femminile.

Nonostante alcune importanti prese di posizione in tema di mercato del lavoro, però, il Protocollo e la legge di attuazione del 24 dicembre 2007, n. 247¹¹¹, sono da subito oggetto di pesanti critiche soprattutto nella parte relativa alla previdenza, perché abolisce il famigerato scalone, introdotto sul finire della precedente legislatura attraverso il decreto Maroni, per sostituirlo con degli "scalini"¹¹² e mandare in pensione due anni prima circa 120.000 lavoratori che non volevano aspettare di compiere 60 anni.

Com'è da subito rilevato, si tratta di una scelta antistorica ed ingiusta. E' antistorica perchè in gran parte dei paesi occidentali già si va in pensione a 65 anni, mentre il decreto approvato subito dopo la sottoscrizione del Protocollo

¹⁰⁹ Non condivide il peso sempre maggiore assegnato alle confederazioni sindacali nella determinazione della politica nazionale A. VALLEBONA, *Interesse generale e concertazione*, in *Arg. Dir. Lav.*, 2008, I, pagg. 1 e segg.; l'A. critica la tendenza a considerare la concertazione uno strumento di ricerca di un consenso sociale diffuso, nella convinzione che questo modello di democrazia assicuri, piuttosto, il solo consenso dei gruppi organizzati. Per un'interpretazione differente del fenomeno concertativo, nel senso che "il contemperamento dell'interesse pubblico con l'interesse dei gruppi sociali e viceversa" finendo "per coniugare l'autonomia collettiva con l'esercizio dei pubblici poteri" ha realizzato "un ordinato sistema di relazioni sindacali" e favorito un regolare sviluppo del sistema produttivo, vedi A. PESSI, *Tra Costituzione formale e materiale. L'indissolubile matrimonio dell'ordinamento italiano: unità e libertà sindacale*, in *Arg. Dir. Lav.*, 2007, IV, p. 1267 e s..

¹¹⁰ Il Protocollo è stato successivamente recepito nella Legge 24 dicembre 2007, n. 247 recante norme di attuazione del Protocollo del 23 luglio 2007 su Previdenza, Lavoro e Competitività per l'Equità e la Crescita sostenibili, nonché ulteriori norme in tema di lavoro e previdenza sociale, pubblicato in G.U. n. 301 del 29 dicembre 2007.

¹¹¹ Per una visione d'insieme dei diversi provvedimenti che danno attuazione al Protocollo di rinvia a M. PERSIANI, G. PROIA (a cura di), *La nuova disciplina del Welfare: legge 24 dicembre 2007*, n. 247, Padova, 2008, p.3 e s., ed ivi, per ulteriori approfondimenti, ai contributi di M. GAMBACCIANI, C. PERSIANI, G. ROSSI, M. PETRASSI, M. TECCHIA, L. CIOFFI, G. POCOBELLI, S. P. EMILIANI, F. R. GRASSO, G. BERETTA, G. LUCCHETTI, G. W. ROSSI, R. NANNI, M. SILVESTRI; per un bilancio sull'efficacia di questi provvedimenti vedi anche R. PESSI, *Diritto del lavoro: bilancio di un anno tra bipolarismo e concertazione*, Padova, 2008.

¹¹² In proposito si veda, più diffusamente, M. GAMBACCIANI, *La nuova disciplina della pensione di anzianità e di vecchiaia*, in M. PERSIANI, G. PROIA (a cura di), *La nuova disciplina del Welfare: legge 24 dicembre 2007*, n. 247, op. cit.

consente di andare in pensione a 58 anni, mentre i figli dovranno aspettare i 70. E' ingiusta perché, per finanziare il superamento dello scalone, aumenta i contributi a carico dei co. co. pro., sottraendo dal loro fondo previdenziale ben 4,4 miliardi di €, con i quali si sarebbe potuta finanziare quella riforma degli ammortizzatori sociali che sarebbe necessaria per evitare che la flessibilità si trasformi in precarietà¹¹³. In buona sostanza, tra le righe del Protocollo emerge una forma di "egoismo generazionale"¹¹⁴ che solo in parte può dirsi attenuato dalla previsione di un innalzamento degli importi e della durata delle indennità di disoccupazione e della contribuzione figurativa¹¹⁵. Anche perché le misure destinate a promuovere una crescita economica duratura disattendono le aspettative. Come ben presto dimostrerà l'andamento economico del paese, gli sgravi sul costo del lavoro legati alla contrattazione di secondo livello, la detassazione di una quota delle risorse contrattate per i premi di risultato, oltre all'abolizione della contribuzione aggiuntiva sugli straordinari non sono, infatti, sufficienti ad assicurare la ripresa della produttività delle nostre imprese ma neanche a garantire un miglioramento qualitativo e quantitativo dell'occupazione.

Nonostante le polemiche che accompagnano e seguono la sottoscrizione e l'attuazione del Protocollo del 23 luglio 2007, anche il 2008 si apre all'insegna della concertazione. Anche perché il Governo conta di poter fare affidamento su di un maggior gettito fiscale, il cd. "tesoretto", per assecondare il buon esito della trattativa. In più, la Cgil, la Cisl e la Uil, nonostante le diverse posizioni sul ruolo della contrattazione collettiva di secondo livello, sembrano vicine all'elaborazione di una proposta unitaria sulla modifica di quel modello contrattuale che la Confindustria, guidata da Montezemolo, auspica da anni¹¹⁶.

Insomma, ci sono tutte le pre-condizioni per arrivare ad un nuovo accordo interconfederale che modifichi, dopo oltre quindici anni, il modello di relazioni

¹¹³ Per una valutazione analitica circa l'incidenza del debito pubblico sul PIL, anche in considerazione della riforma previdenziale cristallizzata nel Protocollo del 23 luglio 2007 vedi P. LOCCI, *Dalle considerazioni finali del Governatore della Banca d'Italia Mario Draghi all'assemblea ordinaria dei partecipanti: notazioni di Partemio Locci*, in *Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza*, 2008, fasc. 2, pagg. 172 e segg.

¹¹⁴ Sulla tendenza dei governi, reiterata nel tempo, di pagare i privilegi dei padri con il futuro dei figli, "sul quale grava il terzo debito pubblico del mondo", vedi M. PERSIANI, *Conflitto industriale e conflitto generazionale (cinquant'anni di giurisprudenza costituzionale)*, in *Arg. Dir. Lav.*, 2006, IV, p. 1031 e s.; M. MARTONE, *Un Welfare ammalato di egoismo generazionale*, in *Aspenia*, n. 40 del 2008, p. 228 e s.

¹¹⁵ Con la legge 247/2007 viene prolungata la durata dei trattamenti ordinari di disoccupazione a 8 mesi, fino ai 50 anni di età e a 12 mesi per chi ha più di 50 anni (fino al 2007 era rispettivamente di 7 e 10 mesi) e parallelamente viene aumentato l'importo dell'indennità: 60% dell'ultima retribuzione fino al sesto mese, 50% nei due mesi successivi, 40% nei restanti mesi (fino al 2007 gli importi erano rispettivamente del 50, 40 e 30%). Gli incrementi di misura e durata non si applicano ai trattamenti di disoccupazione agricoli.

¹¹⁶ Per un'analisi approfondita dei fattori che inducono ad un ripensamento complessivo del sistema contrattuale nella direzione di una maggiore valorizzazione dei livelli negoziali decentrati vedi G. FERRARO, *La riforma del sistema contrattuale*, in *Riv. It. Dir. Lav.*, 2008, I, p. 31 e s.. Su questa posizione è schierata la quasi totalità della dottrina lavorista nel dibattito promosso dalle tesi di P. ICHINO, *A cosa serve il sindacato*, Milano 2005, p. 5 e s.; per tutti vedi DEL PUNTA, *Una riforma impossibile?*, in *Riv. It. Dir. Lav.*, 2006, I, p. 259 e s.; L. MARIUCCI, *Il sistema contrattuale: ricostruire più che riformare*, *ibid.*, p. 281 e s.; O. MAZZOTTA, *La democrazia industriale e le regole del gioco*, *ibid.*, p. 426 e s.; A. TURSI, *E' davvero necessaria una rivoluzione maggioritaria?*, *ibid.*, p. 299 e s.; A. PIZZOFERRATO, *Il contratto collettivo come espressione di una cultura cooperativa e partecipativa*, in *Riv. It. Dir. Lav.*, 2006, I, p. 19 e s.

industriali prefigurato dal Protocollo del '93¹¹⁷. Anche perché tutti i protagonisti sono consapevoli che quella riforma potrebbe distribuire selettivamente il maggior gettito fiscale del 2008 per ridare slancio al sistema produttivo.

Senonchè, nonostante le premesse favorevoli, ben presto emergono diverse posizioni in ordine alla distribuzione del “tesoretto”. Tutti concordano sul fatto che sia necessario ridurre il cuneo fiscale che grava sulle retribuzioni dei lavoratori dipendenti, ma ciascuno dispone di un forte potere contrattuale e lo fa pesare, proponendo una sua soluzione. Secondo la sinistra radicale, queste risorse oltre a quelle che potrebbero essere trovate, ad esempio, attraverso un aumento della tassazione delle rendite finanziarie, dovrebbero essere redistribuite per via legislativa, riducendo dal 27% al 20% le aliquote fiscali gravanti sul lavoro dipendente. La Cisl e la Uil, allineate su posizioni riformiste, vorrebbero invece che le risorse venissero utilizzate in maniera selettiva per favorire il decollo della contrattazione collettiva aziendale. La Confindustria, qualora non si dovesse raggiungere un accordo sulla riforma del modello contrattuale, vorrebbe una riduzione del cuneo fiscale (tre punti percentuali ai lavoratori, due alle imprese).

La Cgil è indecisa, perché non riesce a trovare una posizione unitaria al suo interno¹¹⁸. E così, il Governo che è troppo debole per poter prescindere dal consenso di tutti, è costretto all'ennesimo rinvio¹¹⁹.

Un rinvio provvidenziale perché, nel frattempo, la trattativa per il rinnovo del contratto collettivo dei metalmeccanici si complica. I sindacati di categoria sono, infatti, pronti allo sciopero mentre la Federmeccanica minaccia di scavalcarli, concordando aumenti contrattuali direttamente con i lavoratori. Si tratta di una minaccia grave e fondata, perché “preconizza un ritorno al contratto

¹¹⁷ Sulla teorizzazione di un modello di relazioni industriali orientato ad una “armoniosa e ragionevole combinazione del livello nazionale e di quello aziendale/territoriale della contrattazione collettiva”, vedi R. SCOGNAMIGLIO, *Il pendolo tra centralismo e decentramento*, in *Riv. It. Dir. Lav.*, 2006, I, p. 293 e s.; la convinzione che il “contratto collettivo nazionale dovrebbe costituire la cornice entro la quale da un lato si potrebbero muovere più agevolmente e modernamente gli istituti normativi tipici (inquadramento, orari), mentre a livello aziendale o territoriale si potrebbe giocare la diversa produttività in termini economici eventualmente presente e si potrebbero altresì valorizzare le differenti organizzazioni del lavoro in termini di flessibilità di orari e rapporti contrattuali”, è condivisa anche da G. Z. GRANDI, *Quando la concertazione diventa un veto: riforma della contrattazione collettiva e Pubbliche Amministrazioni*, in *Bollettino Adapt*, 8 giugno 2008, n. 20.

¹¹⁸ Come puntualizzato da M. RICCIARDI, *Le relazioni sindacali all'inizio della nuova legislatura*, in *Lavoro e diritto*, 2007 II, p. 251 e s., alla proposta della Cgil di rafforzare la contrattazione decentrata come “istanza aggiuntiva a quella nazionale”, si affiancano le posizioni di Cisl e Uil ispirate ad una riduzione in misura significativa del numero dei contratti nazionali “potenziando simultaneamente la contrattazione decentrata fino al punto da farne la sede per il recupero dell'inflazione programmata rispetto a quella reale”.

¹¹⁹ Episodio, questo, che conferma l'effettività e la funzionalità della concertazione tutte le volte in cui la fragilità dei governi di coalizione non potrebbe garantire quel consenso sociale necessario a sostenere scelte, spesso difficili, di politica economica. Nonostante ciò, l'esigenza di dirimere i contrasti sulle principali opzioni di carattere socio-economico non può realisticamente risolversi nell'istituzionalizzazione del metodo concertativo, come sostenuto, con un'approfondita indagine, anche storico-giuridica, da M. MARTONE, *Governo dell'economia e azione sindacale*, vol. XLII del *Trattato di diritto commerciale e diritto pubblico dell'economia* diretto da F. GALGANO, Padova, 2006. In questa prospettiva, dubbi sull'attitudine della concertazione ad intercettare l'interesse generale anche in un contesto accentuatamente bipolare sono stati avanzati dalla maggioranza della dottrina; per tutti vedi R. PESSI, *I problemi del diritto del lavoro*, Padova, 2007; L. MARIUCCI, *Sistema contrattuale, concertazione e legislazione del lavoro*, in *Lavoro e diritto*, 2007, II, p. 251 e s.; S. NEGRELLI, *Problemi e prospettive della concertazione sociale nella nuova legislatura*, *ibid.*, p. 261 e s.; G. P. CELLA, *Il cammino del pluralismo: Giugni e le relazioni industriali*, in *Giorn. Dir. Lav. Rl. Ind.*, 2007, p. 272 e s..

individuale” per sfuggire all’immobilismo delle relazioni industriali, che per fortuna rientra e porta all’accordo. L’unità confederale tiene, seppure all’interno della Cgil si rafforzano le posizioni radicali, contrarie cioè al dialogo con il Governo e la Confindustria. La frattura tra i riformisti e i massimalisti, già emersa a livello politico e concertativo, si riflette anche nelle categorie, tra i lavoratori. Comincia a dividere la Cgil e ben presto torna a farsi sentire a livello politico quando, a causa del voto contrario di due senatori riformisti e di un senatore comunista che non volevano più condividere l’esperienza di governo, verrà revocata la Fiducia al Governo Prodi¹²⁰.

Si tratta dell’inevitabile *debacle* di un Governo che, sin dal suo insediamento, è stato ostaggio dei troppi veto player, da quelli istituzionali (visto che dipendeva dal voto di ogni senatore della maggioranza, riformista o massimalista) a quelli sindacali e di piazza. Un governo condannato alla ricerca del consenso di tutti, dai Senatori a vita alle parti sociali, e per questo costretto a rinviare anche quella riforma degli assetti contrattuali che, ormai, quasi tutti giudicavano improrogabile.

A tal punto improrogabile che, nonostante la caduta del Governo, la trattativa ha un ultimo sussulto che potrebbe portare alla sottoscrizione del più importante degli accordi interconfederali quello sulla riforma del modello contrattuale. Infatti, la Cisl, la Uil raggiungono finalmente con la Cgil una posizione comune, volta a ribadire la centralità del contratto collettivo nazionale e a valorizzarne la primaria funzione di ancoraggio del salario alla “*inflazione realisticamente prevedibile*”, anziché all’inflazione programmata determinata unilateralmente dal Governo con la predisposizione del DPEF; a regolamentare la procedura di contrattazione collettiva, con la previsione di penalità in caso di mancato tempestivo rinnovo; ad accentuare il carattere complementare della contrattazione decentrata rispetto a quella nazionale, limitandone il raggio di azione ai temi dell’organizzazione del lavoro, della valorizzazione della professionalità e produttività, alla flessibilità di orari e prestazioni.

Senonchè, di fronte alla disponibilità della Confindustria a riaprire il tavolo delle trattative, la Cgil, ancora una volta condizionata dal volontà delle componenti massimaliste di proteggere il contratto collettivo nazionale, si tira indietro perché non c’è accordo sulla democrazia e sulla rappresentanza sindacale¹²¹.

Si arriva così, in piena campagna elettorale, con un nervosismo che si riflette sulle relazioni sindacali. Le trattative si bloccano a livello concertativo, perchè mancano il Governo e il rappresentante delle imprese, visto che in Confindustria si attende il rinnovo dei vertici, ma si complicano anche a livello contrattuale, come emerge da alcune vertenze (come quella relativa al nuovo

¹²⁰ Per un’analisi dei fattori che portano alla caduta del Governo Prodi, vedi M. MASCINI (a cura di), *L’annuario del lavoro*, Roma, 2008, ed ivi gli interventi di C. DELL’ARINGA, R. BARENGHI, L. BELLARDI, G.P. CELLA, T. TREU.

¹²¹ In questa prospettiva, si concretizzano le perplessità, in un mutato contesto bipolare, circa l’opportunità di continuare ad assegnare al sindacato il ruolo di mediatore dell’interesse generale, in considerazione del “rischio di aggravare la problematica della reale rappresentanza del sindacato confederale, finendo solo con l’aumentare l’emorragica perdita di consensi di cui è già afflitto”, A. PESSI, *Tra Costituzione formale e materiale. L’indissolubile matrimonio dell’ordinamento italiano: libertà e unità sindacale*, op. cit.

contratto del trasporto e al contratto del commercio) e diventerà evidente in occasione del fallimento della trattativa per la vendita di Alitalia ad Air France, l'ultimo atto del Governo Prodi. Quando, con i sindacati confederali, irromperanno sulla scena anche i sindacati di categoria dei piloti e degli assistenti di volo. Un blocco sindacale variopinto ma coeso che induce ben presto l'acquirente d'Oltralpe ad abbandonare la trattativa¹²².

10. Il ritorno del dialogo sociale e la crisi dell'unità confederale .

Le elezioni, o meglio gli elettori, fanno il resto e, pur in assenza di una nuova legge elettorale, modificano completamente lo scenario politico. In Parlamento restano solo cinque partiti. La maggioranza è di centrodestra ed è amplissima.

Scompaiono, invece, quei partiti della sinistra alternativa che avevano avuto tanto peso nel condizionare l'azione del precedente Governo. Nel paese, come tra i lavoratori, la classe operaia vota a destra, vuole decisioni, non veti e per questo premia il pragmatismo della destra e soprattutto della Lega. Anche il sindacato è travolto dalla crisi.

Si apre così una nuova fase, con un Governo che sembra dialogante, ma ha tutti i numeri per decidere perché in Parlamento non teme veti. Come diviene evidente sin dal Primo Consiglio dei Ministri a Napoli quando, con il taglio dell'Ici, si chiarisce che non c'è alcun tesoretto da distribuire e viene approvata la detassazione degli straordinari. Si tratta di un provvedimento importante che denota una nuova volontà politica di intervenire sulle tematiche del lavoro per affermare, anche senza il consenso delle organizzazioni sindacali, una diversa opzione culturale. Incentivando gli straordinari, propone una nuova cultura del "risultato" diversa da quella della "produttività" che, nel corso della precedente legislatura, aveva unito i sindacati e la maggioranza di centro sinistra. Più nello specifico, nel Protocollo sul Welfare del 23 luglio 2007 c'erano alcune importanti misure che incentivavano fiscalmente e contributivamente solo gli aumenti salariali legati alla produttività aziendale e concordati, attraverso i contratti collettivi aziendali, con i sindacati. Con il provvedimento in questione, invece, il Governo di centrodestra estende l'incentivo fiscale anche ai compensi per il lavoro straordinario, per quello supplementare e, secondo alcuni, agli aumenti concessi direttamente dal datore di lavoro al lavoratore in relazione ad "incrementi" di "efficienza organizzativa", "competitività" e "redditività" dell'azienda. Si tratta di una distinzione di non poco conto. Perché dietro alla cultura della produttività, fatta propria dal Governo Prodi, si nascondeva il sostegno al sindacato ed in particolare a Cgil, Cisl e Uil, mentre questo provvedimento mira ad incentivare gli aumenti retributivi per chi lavora di più, facendo gli straordinari, oppure meritando una gratifica del datore di lavoro.

Parole diverse che designano culture contrapposte e complicano ulteriormente le relazioni industriali. Se la Cgil è pregiudizialmente contraria,

¹²² M. MASCINI (a cura di), *L'annuario del lavoro*, op. cit.

anche perché non condivide il taglio dell'Ici, la Cisl e la Uil si mostrano pronte a dialogare anche su questo punto con un Governo che ha già dimostrato che, in mancanza di accordo sindacale, procederà legislativamente, forte della sua maggioranza parlamentare.

In altri termini, viene rispolverato il metodo del dialogo sociale, in base al quale, il Governo deve dialogare con tutti ma poi, senza ricercare “estenuanti unanimismi” o cedere a “rituali bizantini”, deve decidere e procedere¹²³. Un nuovo atteggiamento che viene ribadito in occasione della trattativa sul rinnovo dei contratti collettivi del pubblico impiego che, ferma da anni, dovrebbe ora essere utilizzata per introdurre, con il consenso sindacale, maggiore efficienza e meritocrazia nel pubblico impiego. Anche perché il Governo, come preannuncia il Ministro Brunetta, ha già preparato un decreto da presentare in caso di mancato accordo con i confederali.

Inevitabilmente, le divisioni si accentuano nel momento in cui i sindacati rivendicano il mancato coinvolgimento nella manovra finanziaria per la stabilizzazione dei conti pubblici nel triennio 2008 – 2010, varata dal Governo. In particolare, essi recriminano la predisposizione di un DPEF recante un tasso di inflazione programmata ben al di sotto di quella reale, in forte crescita a causa dell'incessante aumento dei prezzi del petrolio e dei generi alimentari. Dato questo che, alla luce dell'assetto della contrattazione collettiva, impedisce ai lavoratori di poter godere di aumenti della retribuzione riconducibili all'effettivo aumento del costo della vita.

Si arriva così alla pausa estiva, senza particolari accordi con il sindacato, ma con un'agenda fitta di impegni per la ripresa e nessun tesoretto da distribuire per agevolare la riforma della contrattazione collettiva.

Al rientro, le posizioni del Governo e delle parti sociali restano più o meno le stesse, ma cambia radicalmente il contesto. Arriva la crisi finanziaria che, quasi subito, contagia anche l'economia reale. Si contraggono i consumi e quindi la produzione industriale e, contestualmente, cominciano le richieste di cassa integrazione guadagni straordinaria. Alcuni iniziano a parlare di stagflazione, tutti sono preoccupati per l'evoluzione della situazione. Anche perché, se la crisi ha una portata straordinaria, l'agenda di Governo, come quella dei sindacati, è già fitta di impegni.

Ci sono tutte le trattative avviate prima della pausa estiva, come quella sulla riforma del modello contrattuale privato e quella del pubblico impiego, e quelle che devono essere prontamente avviate per dare seguito alla manovra economico finanziaria, come nel caso della riforma della scuola, o ancora quelle relative alla privatizzazione di Alitalia. Il Governo decide di procedere su tutti i fronti e i sindacati, compresa l'Ugl convocata a tutti i tavoli, partecipano al confronto. Anche la Cgil che però opta per una diversa tattica, partecipa a tutti i tavoli ma distingue le posizioni. Dialogante sulla riforma della contrattazione collettiva e sulla vicenda Alitalia, assume posizioni più dure sulla riforma del pubblico impiego e della scuola. Si avviano così i diversi tavoli di confronto ma,

¹²³ Emblematica, al riguardo, l'assimilazione della concertazione all'“Araba fenice”, che “a volte scompare altre volte riemerge se non altro come esigenza”, di L. MARIUCCI, *Sistema contrattuale, concertazione e legislazione del lavoro*, op. cit..

seppure i sindacati hanno presentato un avviso comune sulla riforma degli assetti contrattuali, la democrazia e la rappresentatività sindacale, ben presto la vicenda Alitalia monopolizza l'attenzione di tutti¹²⁴.

11. La concertazione di fronte alla crisi economica globale.

La positiva soluzione della trattativa Alitalia, se evita il fallimento della compagnia di bandiera, rende evidente tutti i limiti di un ordinamento intersindacale che i Governi e le parti sociali non sono riusciti a riformare nel corso di un quindicennio. Eppure, come hanno dimostrato le considerazioni sin qui svolte, quell'ordinamento, a quarant'anni dall'emanazione dello Statuto dei diritti dei lavoratori e a quindici dal protocollo del 1993, ha urgente bisogno di una messa a punto. Serve una legge sulla rappresentanza sindacale, per ovviare alla mancanza di democrazia che affligge le relazioni industriali nostrane. Ma anche un accordo interconfederale che incida sul rapporto tra contrattazione collettiva nazionale e contrattazione collettiva aziendale o territoriale, per collegare le retribuzioni al merito e far ripartire la produttività del sistema economico. E analoghe considerazioni valgono per una modifica della legge sullo sciopero dei servizi pubblici essenziali che, tramite il referendum preventivo, impedisca alle minoranze di paralizzare intere aziende, come accaduto nel caso Alitalia e preannunciato dal Ministro del Lavoro Maurizio Sacconi.

Insomma, un ordinamento intersindacale lento e farraginoso. Con troppi contratti collettivi nazionali, spesso scaduti, troppo pochi contratti collettivi aziendali e troppi scioperi in settori nevralgici. Un ordinamento che tutti vorrebbero riformare ma che nessuno riesce ad intaccare perché è ostaggio dei troppi veto player¹²⁵ che ha fatto prosperare nel corso degli anni.

Anche perché nell'autunno del 2008 le relazioni sindacali vengono ulteriormente turbate dalla protesta degli studenti contro i tagli alla Scuola e all'Università previsti nella manovra economica. Una protesta che sembra un '68, unisce i sindacati nell'opposizione al cd. Decreto Gelmini, ma non basta a risanare le fratture nel frattempo emerse sul versante del rinnovo dei contratti collettivi del pubblico impiego, che vengono sottoscritti da Cisl e Uil, ma non dalla Cgil.

Divisioni che si radicalizzano all'inizio del nuovo anno, quando, la Confindustria, con il sostegno del Governo, "traina", non senza ritardi o resistenze, le parti sociali verso un accordo sulla riforma della contrattazione collettiva che viene sottoscritto, il 22 gennaio 2009 dalla maggioranza delle parti sociali, con la rilevante eccezione, sul versante sindacale, della CGIL e, su quello datoriale, dell'ABI.

Nonostante queste importanti defezioni, si tratta di un accordo ambizioso che si propone di "riformare gli assetti contrattuali" e "la democrazia sindacale"

¹²⁴ Per un approfondimento sulla controversa crisi Alitalia si rinvia a M. MASCINI in *L'annuario del lavoro*, op. cit.

¹²⁵ Sulla "mutazione genetica che ha trasformato il sindacato da potere eversivo a potere costituito" che, nell'ordinamento italiano, dispone di un potere di veto, vedi M. MARTONE, *Governo dell'economia e azione sindacale*, op. cit., pag. 237 e segg.

per rilanciare la “crescita economica e lo sviluppo occupazionale”. L'impegno assunto da tutti i principali attori della politica economica si traduce, infatti, in un'importante scommessa destinata a ridisegnare l'assetto delle relazioni industriali delineato dal Protocollo del 1993. Ciò perché, per valorizzare la contrattazione collettiva di secondo livello nel segno della produttività, i sindacati confederali si assumono maggiori responsabilità nell'assicurare il raccordo tra democrazia sindacale e contrattazione collettiva, ma anche quello tra diversi livelli contrattuali, senza compromettere la funzionalità dell'intero sistema. Una sfida, tanto coraggiosa quanto difficile, perché il successo del modello disegnato dal nuovo accordo finisce per dipendere in maniera sempre più stringente dal rapporto tra Confederazioni e federazioni sindacali¹²⁶.

In questa prospettiva, l'accordo ridisegna la durata, che diviene triennale per la parte economica e normativa, e la funzione, che diviene quella “di garantire la certezza dei trattamenti economici e normativi comuni per tutti i lavoratori del settore ovunque impiegati nel territorio nazionale”, dei contratti collettivi nazionali; prevede l'abbandono del riferimento al tasso di inflazione programmata in favore di un nuovo indicatore previsionale per l'adeguamento delle retribuzioni all'aumento del costo della vita, non più legato ad una determinazione unilaterale del Governo, ma più realisticamente parametrato all'Indice Previsionale Armonizzato Europeo¹²⁷; dispone una copertura economica per i nuovi contratti dalla data di scadenza dei precedenti; potenzia il decentramento contrattuale, prevedendo l'istituzione, nei contratti collettivi di secondo livello, di premi variabili, calcolati sulla base degli incrementi di qualità, produttività, redditività e competitività, ma anche la possibilità che questi contratti possano definire “in situazioni di crisi o per favorire lo sviluppo economico ed occupazionale”, “apposite procedure, modalità e condizioni per modificare, in tutto o in parte, anche in via sperimentale e temporanea, singoli istituti economici o normativi dei contratti collettivi nazionali di lavoro di categoria (cd. *opting out*)”; inoltre, dopo sessant'anni di inattuazione della seconda parte dell'art. 39 Cost., assegna ai sindacati il fondamentale compito di definire, negli “specifici comparti produttivi”, “nuove regole in materia di rappresentanza delle parti nella contrattazione collettiva”.

Insomma, un accordo ambizioso che combina il principio democratico con quello di sussidiarietà, per affidare ai sindacati il fondamentale compito di portare,

¹²⁶Per una prima analisi dell'accordo vedi F. CARINCI, *Una dichiarazione d'intenti: l'Accordo quadro 22 gennaio 2009 sulla riforma degli assetti contrattuali*, in *Riv. It. Dir. Lav.*, 2009, in corso di pubblicazione in *Riv. It. Dir. Lav.*

¹²⁷ Nel senso che l'individuazione di un nuovo indicatore previsionale costruito sulla base dell'indice dei prezzi al consumo armonizzato in ambito europeo “introduce un possibile elemento di fibrillazione” nell'ordinamento intersindacale, vedi F. CARINCI, *Una dichiarazione d'intenti: l'Accordo quadro 22 gennaio 2009 sulla riforma degli assetti contrattuali*, in *Riv. It. Dir. Lav.*, 2009, in corso di pubblicazione in *Riv. It. Dir. Lav.* L'A. sostiene che la “scelta di avere un referente certo e realistico” si traduce in un costo “sia per le parti sociali, espulse, non più solo di fatto ma anche di diritto, dalla individuazione del tasso programmato”, sia per il Governo, “condannato a muoversi, nella determinazione degli incrementi salariali dell'impiego pubblico privatizzato e non, fra il suo tasso (presumibilmente più basso) e quello previsto dal soggetto terzo (presumibilmente più alto)”.

a sessant'anni dall'emanazione della Costituzione, la democrazia e il merito nelle relazioni industriali e dare nuova linfa al nostro sistema economico. Ma anche una scelta audace, perchè ogni decisione politica deve inevitabilmente fare i conti con una crisi economica e finanziaria gravissima, che condiziona, non senza limitarla, la manovra d'azione del Governo, chiamato ad una rigida razionalizzazione delle poche risorse disponibili.

Purtroppo, però, l'accordo è monco. Ancora una volta manca la CGIL, che gradualmente scivola verso posizioni sempre più dure, accentuando ulteriormente quella frattura con Cisl, Uil e Ugl che rischia di compromettere definitivamente la tenuta di quell'ordinamento intersindacale che da sessant'anni si basa sull'unità di azione dei Confederali e che non sembra in grado di reggere la concorrenza tra sistemi sindacali¹²⁸. Anche questa volta, infatti, la defezione di una delle tre maggiori confederazioni storiche condiziona l'effettività dell'intesa raggiunta, perchè l'accordo è, in sostanza, un accordo separato, in cui le nuove direttrici verso cui indirizzare la politica economica vengono ridimensionate a mere dichiarazioni d'intenti, rimandando ad un secondo momento la loro concreta attuazione. In definitiva, l'abbandono del tavolo delle trattative da parte della CGIL impone prudenza, ma allo stesso tempo scandisce in tempi più lunghi quelle riforme che, in un quadro di stallo politico e sindacale, necessiterebbero di maggiore tempestività.

E così, al momento della pubblicazione, si può dire che, nonostante la stipulazione dell'accordo interconfederale, quello che si è appena concluso è stato un anno intenso ma non particolarmente fortunato per il sindacato e la concertazione¹²⁹ perché, nonostante i ricorrenti richiami all'unità, la frattura tra sindacali confederali diventa sempre più profonda proprio nel momento in cui il paese è chiamato a confrontarsi con "la più grave recessione economica dalla crisi del '29"¹³⁰.

¹²⁸ Sulla crisi dell'ordinamento intersindacale di fronte a due sistemi sindacali concorrenti vedi, più diffusamente, M. MARTONE, *Governo dell'economia e azione sindacale*, cit., pag. 233 e segg.

¹²⁹ Il difficile momento attraversato dalla concertazione non deve, tuttavia, indurre a ritenere ormai superato questo metodo di confronto tra governo e parti sociali, poiché il coinvolgimento dei sindacati nelle principali scelte di politica economica "è ben più di una mera tecnica di meditazione nell'area delle relazioni" industriali, è "il modo per assicurare alla maggioranza politica continuità", così G. GIUGNI, *La lunga marcia della concertazione*, Bologna, 2003. Sempre nell'ottica di considerare la concertazione uno "strumento per superare la crisi della legge come autorità unica e *self implementing*", vedi T. TREU, *Gino Giugni: politico del diritto e legislatore*, in *Giorn. Dir. Lav. Rel. Ind.*, 2007, p. 329 e s.; e le posizioni recentemente assunte da R. PESSI, *Diritto del lavoro: bilancio di un anno tra bipolarismo e concertazione*, op. cit., pag. 81 e segg.

¹³⁰ Per un'analisi dei fattori scatenanti della crisi finanziaria che sta travolgendo l'economia reale si rinvia a P. KRUGMAN, *Il ritorno dell'economia della depressione e la crisi del 2008*, Milano, 2009.